



WELLINGTON FERREIRA DE JESUS
CÉLIO DA CUNHA
Organizadores

A PESQUISA EM EDUCAÇÃO NO BRASIL:

novos cenários e novos olhares



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura



Cátedra UNESCO de Juventude,
Educação e Sociedade



Universidade
Católica de Brasília



A PESQUISA EM EDUCAÇÃO NO BRASIL:
novos cenários e novos olhares

WELLINGTON FERREIRA DE JESUS
CÉLIO DA CUNHA
Organizadores

A PESQUISA EM EDUCAÇÃO NO BRASIL:

novos cenários e novos olhares



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura



Cátedra UNESCO de Juventude,
Educação e Sociedade



Brasília, DF
2016

É proibida a reprodução total ou parcial desta publicação, por quaisquer meios, sem autorização prévia, por escrito, da editora e do Programa Mestrado e Doutorado em Educação da UCB.

Grafia atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1999, que entrou em vigor no Brasil em 2009.

Coleção Juventude, Educação e Sociedade

Comitê Editorial

Afonso Celso Tanus Galvão, Célio da Cunha, Cândido Alberto da Costa Gomes, Carlos Ângelo de Meneses Sousa, Geraldo Caliman (Coord.), Luiz Síveres, Wellington Ferreira de Jesus

Conselho Editorial Consultivo

Maria Teresa Prieto Quezada (México), Bernhard Fichtner (Alemanha), Maria Benites (Alemanha), Roberto da Silva (USP), Azucena Ochoa Cervantes (México), Pedro Reis (Portugal).

Conselho Editorial da Liber Livro Editora Ltda.

Bernardete A. Gatti, Iria Brzezinski, Maria Celia de Abreu, Osmar Favero, Pedro Demo, Rogério de Andrade Córdova, Sofia LercheVieira

Capa: *Edson Fogaça / Jheison Henrique*

Revisão: *Ofitex – Consultoria em Linguagem*

Diagramação: *Jheison Henrique*

Impressão e acabamento: *Cidade Gráfica e Editora Ltda.*

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

A Pesquisa em Educação no Brasil: novos cenários e novos olhares / Wellington Ferreira de Jesus e Célio da Cunha (Orgs.) / Brasília: Liber Livro, 2016.
336 p. ; 24 cm.

ISBN: 978-85-7963-152-8

Universidade Católica de Brasília. UNESCO. Cátedra UNESCO de Juventude, Educação e Sociedade.

1. Educação, pesquisa. 2. Educação, políticas de educação. 3. Universidade.
4. Conhecimento e pesquisa. I. Jesus, Wellington Ferreira de; II. Cunha, Célio da.
III. Título.

CDU: 37.02

Índices para catálogo sistemático:

1. Educação: Pesquisa 37.02
2. Pesquisa: Educação 37.02

Cátedra UNESCO de Juventude, Educação e Sociedade

Universidade Católica de Brasília Campus I
QS 07, lote 1, EPCT, Águas Claras 71906-700 –
Taguatinga – DF / Fone: (61) 3356-9601
catedraucb@gmail.com

Liber Livro Editora Ltda.

SHIN CA 07 Lote 14 Bloco N Loja 02
Lago Norte – 71503-507 – Brasília-DF
Fone: (61) 3965-9667 / Fax: (61) 3965-9668
editora@liberlivro.com.br
www.liberlivro.com.br

Sumário

Introdução

Os novos cenários e os novos olhares na pesquisa em educação no Brasil

Wellington Ferreira de Jesus

Célio da Cunha9

Capítulo 1

Estudo de casos múltiplos: a vivência de uma pesquisa educacional

Ivar César Oliveira de Vasconcelos.....19

Capítulo 2

A dimensão pedagógica da agricultura familiar:

a alimentação escolar aproximando o consumo e a produção

Sara Regina Souto Lopes

Célio da Cunha39

Capítulo 3

Conhecimento e pesquisa nas ciências humanas:

perspectiva de professores da educação superior

Isabela Cristina Marins Braga

Juliana Lacerda Machado

Afonso Galvão55

Capítulo 4

Políticas públicas e análise de políticas educacionais –

concepções e processos num contexto de globalização

Luciana Cordeiro Limeira.....69

Capítulo 5

A Universidade e seus desafios contemporâneos

Thaís Almeida Pereira83

Capítulo 6

A institucionalização da pós-graduação no Brasil nas décadas de 1950/1960: as contribuições de Anísio Teixeira e da Capes

Bruno de Macêdo Cavalcanti Borges Pimentel.....105

Capítulo 7

Álvaro Vieira Pinto: educação e identidade nacional

Núbia Luiz Cardoso - UCB

Célio da Cunha - UCB.....115

Capítulo 8

Raciocínio geográfico por intermédio da expressão espacial

Sidelmar Alves da Silva Kunz

Remi Castioni.....131

Capítulo 9

O professor do 6º ano do ensino fundamental e suas concepções sobre afetividade: efeitos na prática docente e na aprendizagem

Leandro Batista da Silva

Sandra Francesca Conte de Almeida

Viviane Neves Legnani.....149

Capítulo 10

Histórico da resistência negra em Mesquita e a atualidade da luta emancipatória

Manoel Barbosa Neres.....165

Capítulo 11

Cifras federais da educação: pistas para uma análise complexa

Valdoir Pedro Wathier

Ranilce Guimaraes-Iosif.....181

Capítulo 12

Financiamento público na educação superior privada:

análise das estratégias referentes ao FIES na Meta 12 do PNE (2014-2024)

Aline Veiga dos Santos.....199

Capítulo 13

O Programa Mais Educação do Governo Federal e sua execução na comunidade quilombola Mesquita - GO

Eliane Fernandes Limão.....217

Capítulo 14

A gestão de recursos descentralizados em uma escola pública do Distrito Federal e sua contribuição para a autonomia escolar

Rosângela Rodrigues Trindade.....237

Capítulo 15

O financiamento da educação no Distrito Federal:

uma análise dos prováveis impactos da crise econômica no cumprimento da meta 1 do Plano Nacional de Educação

Carlos Daniel da Silva

Wellington Ferreira de Jesus.....253

Capítulo 16

O financiamento da educação do campo no Brasil:

a vinculação dos recursos do Império à atual República Democrática

Handerson da Costa Bentes

Maria de Fátima Matos de Souza.....277

Capítulo 17

O monitoramento do Fundeb: conhecendo o sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação (Siope)

Andreia Couto Ribeiro

Wellington Ferreira de Jesus.....297

Sobre os autores.....323

INTRODUÇÃO

Os novos cenários e os novos olhares na pesquisa em educação no Brasil

Wellington Ferreira de Jesus
Célio da Cunha

A solidão, decerto, mas talvez não a
esterilidade
José Saramago –
Manual de Pintura e Caligrafia

As palavras de José de Saramago, de certa forma, exprimem o que é a atuação de um pesquisador. Por vezes, em sua solidão, ou se quisermos, repensando outro clássico do pensamento ibero-americano, Octávio Paz, em seu *labirinto solitário*, é marcado pelo desafio e pelas incertezas.

Para além dos textos literários, a pesquisa e, em especial, a pesquisa no campo da Educação nos deixa a procura de certezas nas incertezas, de temas em temas, aparentemente já explorados, além de cenários e atores novos em um teatro, à primeira vista, já esgotado em suas possibilidades, entre outros aspectos.

São estes os desafios dos novos pesquisadores, nem sempre *novatos*, mas

sempre renovados em uma busca constante que envolve, em primeiro lugar, a dimensão científica de refazer percursos ainda não trilhados, ou seja, de reacender a ciência e o conhecimento enquanto construções históricas e sociais. Algo finito, é bem verdade, porém ilimitado e inconcluso.

Em segundo lugar, a dimensão pedagógica que pressupõe o ensino e a publicização do conhecimento realizado. De certa forma, o fim de toda pesquisa não é (e nem pode ser) o limite da produção do conhecimento, mas as possibilidades de amplificação do saber, de repartir e compartilhar, ou *partilhar com*, a sociedade os resultados, sejam as confirmações ou as refutações de pesquisas.

E, por fim, a dimensão pessoal em que estão amalgamados os desafios profissionais, éticos, da afetuosidade, da sociabilidade, da humanização e da produção de algo que, embora constituído sob a perspectiva da teoria, resulte na construção e na ressignificação da concretude da realidade humana.

É, pois, nesse sentido de ganha corpo o pensamento de Saramago: todo o exercício de produção é sim um esforço solitário, em que pese à presença de quem orienta, mas há momentos em que a solidão se torna dominante. Momentos em que o labirinto das possibilidades, dos conceitos, da teoria parece não apenas desafiar, mas comprimir e obnubilar as possibilidades de saída. No entanto, todo esse processo não é *estéril*, gerando mais conhecimento. Além disso, há sempre um *fio de Ariadne* a indicar possibilidades de saída do *labirinto* ao pesquisador.

Esse *fio de Ariadne* não se trata de algo mítico ou um achado divinizado, mas a utilização de um método científico, condição *sine qua non* para qualquer estudo ou pesquisa científica. Os pesquisadores não contam com a sorte, mas se desafiam em extensas jornadas de trabalho na solidão dos desertos pessoais. Nesse sentido, não se contentam com *miragens* ou com a brevidade de *oásis*, mas propondo alternativas nas improváveis soluções. Trata-se, portanto, de um outro, de um novo olhar sobre uma realidade concreta. A pesquisa científica é constituída por estes desafios,

Compreende-se que o campo da pesquisa em Educação é também permeado de tais desafios, sendo que o primeiro deles é a *escolha*. A escolha de temas da Educação que se apresenta em uma dimensão polissêmica. Ao pensarmos na dimensão epistemológica pensamos em formas de aprender e ensinar; história e a filosofia da educação ao longo dos séculos ou em sua contemporaneidade; as

contradições e as lógicas; as políticas educacionais; a avaliação; as possibilidades de conservação ou transformação, de exclusão e inclusão na sociedade, dentre outros aspectos. Contudo, não basta apenas as escolhas de um caminho em que se pretende seguir a caminhada. É preciso saber como caminhar.

A presente obra, *A pesquisa em educação no Brasil: novos cenários e novos olhares*, integra a *Coleção Juventude, Educação e Sociedade*, pertencente a conjunto de uma produção bibliográfica em Educação e que tem como referências o Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação da Universidade Católica de Brasília (UCB), a Unesco, a Cátedra Unesco de Juventude, Educação e Sociedade e objetiva apresentar a pesquisa em educação no Brasil estudantes de mestrado, doutorado e pós-doutores de Programas de Pós-Graduação em Educação da UCB, da Universidade de Brasília (UnB), da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), da Universidade Paulista (Unip) que, seja em conjunto com seus orientadores com a autorização destes, se lançaram ao desafio da produção do conhecimento nos temas da educação brasileira.

Na obra em tela são propostos novos cenários e novos olhares de uma geração de pesquisadores que buscam na pesquisa em Educação a centralidade para repensar o Brasil. Discutem o local, o regional e o global, bem como, as conexões entre o pensamento clássico e demandas contemporâneas da sociedade brasileira. Cunha (1991) alertou-nos ao fato de que educação, Estado e democracia devem conviver em conjunto e harmonia, caso contrário, como observado no caso brasileiro, a exclusão será marca da educação.

Nesse sentido, o livro *A pesquisa em educação no Brasil: novos cenários e novos olhares* composta por dezessete capítulos, inicia com um estudo Vasconcelos sobre a metodologia da pesquisa, apresentando a experiência de *estudo de casos múltiplos*, vivenciada na experiência de uma pesquisa, cujo tema foi a interação entre os estudantes de nível superior e os seus professores. Vasconcelos optou por realizar o trabalho a relatando em primeira pessoa a pesquisa, concluindo que um trabalho marcado pelo rigor acadêmico não deve ser tomado com dogma, porém explorar o equilíbrio entre o necessário rigor e flexibilidade, que o mesmo denomina de *dilema existencial* a ser enfrentado pelo pesquisador no percurso de sua investigação.

O capítulo seguinte, *A dimensão pedagógica da agricultura familiar*: a

alimentação escolar aproximando o consumo e a produção, em que Lopes e Cunha, resultado de uma pesquisa sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O PNAE constitui-se em política pública singular no mundo e a pesquisa observou que o Programa aproximou a produção e o consumo, o agricultor familiar e a alimentação escolar, resultando benefícios tanto para o a alimentação escolar quanto para o desenvolvimento local. O PNAE promove, segundo Lopes e Cunha para a *reconexão* entre a oferta da alimentação escolar e uma prática educativa para a formação de hábitos alimentares saudáveis. Como conclusão os autores apontam que o uso do contexto da participação da agricultura familiar no PNAE pode aproximar a escola, os estudantes e a comunidade na discussão da produção local de alimentos e dos impactos das escolhas alimentares na vida da comunidade.

No terceiro capítulo, *Conhecimento e pesquisa nas ciências humanas: perspectiva de professores da educação superior*, Braga, Lacerda e Galvão discutiram a complexidade da temática da produção do conhecimento, a partir de duas questões: *O que vem em sua mente quando você pensa no termo Conhecimento? Como você produz conhecimento?*. A pesquisa constitui-se em estudo de caso realizado com professores de uma Instituição de Ensino Superior (IES) e, conforme os autores, Os docentes estabeleceram uma relação entre o mundo físico e espiritual ao tentarem definir o termo *conhecimento*, fazendo com que a Metafísica quanto a Ontologia ganhassem destaques nas falas dos participantes. Quanto ao nível do conhecimento sensível, os entrevistados privilegiaram a experiência cotidiana nos discursos, evidenciando falas não carregadas de rigor e de objetividade.

Políticas públicas e análise de políticas educacionais – concepções e processos num contexto de globalização é o título do quarto capítulo de autoria de Limeira que propões uma análise de conceitos como política, políticas públicas e políticas educacionais no contexto da pesquisa em Educação, ou de forma mais aprofundada da pesquisa em políticas educacionais. Conforme a autora, a análise política necessita um criterioso acompanhamento de uma pesquisa em âmbito regional, local e organizacional que possibilite identificar os níveis de aplicação, espaços de adequações e de possíveis contradições nos discursos.

Na sequência, sexto capítulo, Pereira realizou um ensaio acadêmico em que

discute a universidade contemporânea e seus limites e desafios. Nesse sentido, Pereira realizou uma revisão das concepções e contradições desta universidade no mundo atual. Analisou documentos das conferências mundiais de sobre educação superior dos anos de 1998 e 2009, mundo da globalização capitalista, bem como outros documentos. Sua proposta foi uma reflexão sobre a universidade brasileira no momento atual e, destacando quais as possibilidades de enfrentamento a esses desafios.

Ainda no campo da pesquisa em educação superior, Pimentel, no capítulo sétimo capítulo, realizou intitulado *A institucionalização da pós-graduação no Brasil nas décadas de 1950/1960: as contribuições de Anísio Teixeira e da Capes*. Neste estudo, Pimentel fez uma retrospectiva da participação de Anísio Teixeira na construção e institucionalização da Pós-graduação no Brasil. É destacada por Pimentel a relevância da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), além da retomada histórica, o autor apresenta o papel inovador e pioneiro de Anísio Teixeira na Educação Brasileira, em especial na educação superior e destacadamente na pesquisa.

Contribuindo com a discussão relacionada ao papel de intelectuais na educação nacional, Cardoso e Cunha, destacaram o papel de Álvaro Vieira Pinto, filósofo e educador brasileiro, apresentado no nono capítulo. Nesse sentido, o texto intitulado *Álvaro Vieira Pinto: educação e identidade nacional*, tem com eixo central a participação do filósofo no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), dentro do contexto do nacional desenvolvimentismo. Cardoso e Cunha trabalharam com uma revisão bibliográfica das principais obras do autor e de estudiosos sobre o filósofo.

No décimo capítulo, Kunz e Castioni, apresentaram uma reflexão crítica sobre o conceito de *expressão espacial* e do raciocínio geográfico como alternativas metodológicas para o uso de indicadores de avaliação. O capítulo *Raciocínio Geográfico por intermédio da expressão espacial* propõe a contribuição dos debates tendo por referência a epistemologia, a teoria e o método em geografia.

O desafio de discutir o papel do professor da educação básica, em especial do ensino fundamental, anos finais, tanto na prática docente, quanto na aprendizagem e a partir de suas concepções de afetividade foi o tema da pesquisa de Da Silva, Almeida e Legnani. O capítulo décimo primeiro, *O professor do 6º*

ano do ensino fundamental e suas concepções sobre afetividade: efeitos na prática docente e na aprendizagem, identificam na sala de aula o local propício para o aflorar de emoções. Contudo, reconhecidamente esta relação é ignorada, prevalecendo, conforme os autores, ainda na atualidade uma cisão entre a visão do sujeito em sua dimensão integral. A pesquisa realizada com doentes do 6º.ano do ensino fundamental, revelou a necessidade da compreensão dos alunos enquanto sujeitos que, além de adquirirem o conhecimento, possam também contribuir com o processo de humanização da sociedade.

O tema das relações étnico-raciais e, particularmente, da educação quilombola e de sua resistência em Mesquita, Cidade Ocidental (GO) foi resultado da pesquisa de Neres. *Histórico da resistência negra em Mesquita e a atualidade da luta emancipatória* é o título do capítulo décimo segundo, em que Neres apresenta a história da constituição do quilombo Mesquita, ainda em finais do séc. XVII, as fontes históricas existentes nas certidões cartoriais e eclesiais, até o momento contemporâneo, em que o Estado brasileiro reconheceu Mesquita com área quilombola. Mas, esse reconhecimento legal não implicou na efetivação da posse e propriedade por parte dos remanescentes dos quilombolas. Nesse sentido, Neres situa a disputa entre a especulação imobiliária e a população local, envolvendo inclusive a gestão escolar.

É incessante observar que os seis capítulos que concluem a obra tem como temática o financiamento da educação. Aliás, o financiamento da educação, desde o final dos anos 1990, assumiu centralidade na pesquisa em educação. Observamos que, seja na educação superior, seja na educação básica, as pesquisas sobre as políticas de financiamento a educação, ou mesmo no contexto das políticas educacionais estão na ordem do dia. Na obra em tela não optamos por realizar uma divisão em duas partes, mas, dada a constância do tema, optou-se por organizar os capítulos sobre o financiamento em proximidade.

Dessa forma, Wathier e Guimarães-Iosif, em *Cifras federais da educação:* pistas para uma análise complexa, capítulo décimo-terceiro, apresentam a complexidade do tema como uma riqueza que permite que estudos de financiamento sirvam para compreender diversas dimensões das políticas educacionais e da sociedade brasileira, ultrapassando as questões financeiras, mas mantendo ligações com elas, no imbricado jogo de atores e conhecimentos que

cercam o campo das políticas públicas de educação em contextos globais e locais, partindo de uma questão: qual é a representatividade dos recursos destinados à educação frente às receitas do Governo Federal? Entendendo que é fundamental que se busque articular as defesas por garantias conjuntas aos setores sociais, de forma que não concorram entre si. Significa, portanto, dizer que é preciso pensar a complexidade do sistema, interpretando as redes das políticas de financiamento.

Em sentido correlato, Veiga dos Santos no capítulo décimo-quarto, *Financiamento público na educação superior privada: análise das estratégias referentes ao FIES na Meta 12 do PNE (2014-2024)*, capítulo décimo-quarto, apresenta o tensionamento da relação público x privado na educação brasileira, particularizando a financiamento estudantil no contexto do Plano Nacional de Educação, lei 13005/2014, que propõe a expansão das taxas de matrícula no ensino superior, considerando essa meta, efetivamente há necessidade da ampliação do repasse de recursos públicos ao setor privado. Então, são apresentadas pela pesquisadora algumas contradições e perspectivas na efetivação desta meta.

Limão apresentou no capítulo décimo-quinto um estudo também sobre a comunidade quilombola em Mesquita, Cidade Ocidental (GO). Assim como Neres, a preocupação de Limão é a organização da comunidade de Mesquita, em especial no campo da educação básica. Limão desenvolveu como tema *O Programa Mais Educação do governo federal e sua execução na comunidade quilombola Mesquita – GO*. Programa Mais Educação integra as políticas de financiamento a educação pública básica no Brasil e objetiva contribuir no sentido da melhora da qualidade e do desenvolvimento da educação integral. Em comunidades como Mesquita o papel do Programa Mais Educação torna-se fundamental.

A gestão de recursos descentralizados em uma escola pública do Distrito Federal e sua contribuição para a autonomia escolar é capítulo décimo-sexto, de autoria de Trindade e resultante de uma pesquisa sobre o financiamento da educação no Distrito Federal (DF). No estudo realizado em uma região administrativa do DF, Trindade observou a relevância dos recursos do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) e sua gestão em uma escola de ensino médio.

A temática do financiamento da educação no Distrito Federal também se apresentou no capítulo de Santos e Jesus. Os autores apresentaram uma preocupação com os possíveis impactos da crise econômica no cumprimento

da meta 1 do PNE no DF. A pesquisa que deu origem ao estudo, intitulado *O financiamento da educação no Distrito Federal: uma análise dos prováveis impactos da crise econômica no cumprimento da meta 1 do Plano Nacional de Educação*, procurou estimar as possíveis limitações do DF no cumprimento da universalização da educação básica na referida unidade da Federação.

Souza e Bentes apresentaram um estudo sobre o financiamento da educação no campo, trabalhando com a perspectiva histórica da proteção constitucional de recursos, também conhecida como vinculação de verbas. O capítulo dezoito, cujo título é *O financiamento da educação do campo no Brasil: a vinculação dos recursos do Império à atual República democrática*, parte de uma análise das Constituições Brasileiras e seus dispositivos que garantem a vinculação de verbas para a educação do campo.

A temática do controle social dos recursos é o tema de pesquisa de Ribeiro e Jesus, os pesquisadores estudaram o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos (SIOPE) e apresentou, no décimo nono capítulo, o estudo intitulado *O monitoramento do Fundeb: conhecendo o sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação (Siope)*. Ribeiro e Jesus procuram demonstrar que o aperfeiçoamento do SIOPE poderá contribuir de forma significativa como uma ferramenta de controle social e democrático tanto para os gestores públicos quanto para os cidadãos em geral no sentido de compreender o que é orçado e o que é efetivamente gasto com a educação básica brasileira.

Novas gerações de pesquisadores em educação surgem e se consolidam. Novos olhares sobre o novo ou sobre o já vivenciado se descortinam. Novos cenários ou os antigos cenários são objeto de novos olhares. Assim o conhecimento e a ciência se ressignificam, se revigoram e permanecem as esperanças de novos tempos. Esperamos com essa obra contribuir nesse sentido.

Os organizadores.

Referências

SARAMAGO, José. *Manual de pintura e caligrafia*. São Paulo: Cia. das Letras, 2010.

PAZ, Octávio. *O labirinto da solidão e post scriptum*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2009.

Capítulo 1

ESTUDO DE CASOS MÚLTIPLOS: A VIVÊNCIA DE UMA PESQUISA EDUCACIONAL

Ivar César Oliveira de Vasconcelos¹

Introdução

Esta é a história do percurso metodológico de uma pesquisa educacional que envolveu jovens estudantes universitários e seus professores (VASCONCELOS; GOMES, 2015). Por que apresentar tal história? Porque a aprendizagem da pesquisa, na prática, acrescenta conhecimentos muitas vezes não registrados, que compõem parte de uma sorte de currículo oculto. Além disso, entre pesquisadores há o justo desejo de ver resultados de seus estudos efetivamente utilizados não só no meio acadêmico, como também, no caso da educação, no cotidiano de

¹ Professor titular no Instituto de Ciências Sociais e Comunicação da Universidade Paulista (Unip), ivcov@hotmail.com.

professores e estudantes. De algum modo, ao historiar e analisar o mencionado percurso, este trabalho contribuirá para atender a esse desejo.

Ao eleger a interação social de jovens estudantes e professores universitários como tema da pesquisa, constatei imediatamente que o conhecimento pretendido haveria de ser bastante concreto (mais sensório do que abstrato), contextualizado na velocidade do mundo atual, e que o relatório final deveria considerar as interpretações do leitor. Após problematizar o tema e definir os contornos do conhecimento pretendido, vislumbrei o estudo de caso como o caminhar metodológico. A decisão ganharia força quando me deparei com o tipo das perguntas que me inquietavam: “como” ocorrem as interações sociais de estudantes e professores e “por que” elas ocorrem? Constatei que para a pesquisa pretendida eu não teria, durante seu desenvolvimento, quaisquer controles sobre os comportamentos envolvidos (YIN, 2010). Percebi logo que focalizaria situações atuais e, com isso, mais ainda despontava no horizonte de decisões que o estudo de caso seria o método a ser utilizado. A certeza final ocorreu quando, à vista dos objetivos almejados, ficou claro para mim que deveria fazer uma descrição detalhada das constatações. Então, decidi pelo estudo de caso no contexto de uma abordagem qualitativa.

Como interessava captar o enlaçamento e o sentido das interações entre pessoas, buscando o pormenor de sua conexão com os diversos contextos, estava à vista um estudo de casos múltiplos (YIN, 2010). Os dados seriam obtidos mais por meio de pessoas e menos por meio de papéis (STAKE, 1995). Fechava-se um circuito de decisões que colocava de fato o método escolhido na perspectiva qualitativa (MERRIAM, 1998).

O uso da abordagem qualitativa exigiu uma aproximação gradativa do objeto de estudo, as interações sociais. Eu sabia de antemão, que por trás da primeira e visível camada da realidade se encontrava outra camada, e outras camadas, à espera de uma aproximação minha, enquanto pesquisador. Com efeito, a pesquisa qualitativa é uma caixa de surpresas! Por isso, a primeira imagem que me vem à mente ao relembrar a relação estabelecida entre mim (pesquisador) e as interações sociais (objeto de estudo) é a das bonecas encaixadas, as Matrioskas, à venda no mercado Izmailovsky, da capital russa. A primeira e maior delas é utilizada nesta metáfora para representar a realidade mais abrangente e visível

num só esforço do meu olhar observador. Ao “abrir” a boneca maior verifico uma série de outras. Da segunda, chamada universidade, saem outras. Então, focalizo dois cursos de graduação, dois que formam professores para a educação básica. Nesses cursos, representados aqui pelas últimas bonecas, encontro dois grupos: estudantes e professores.

Nesse emaranhado de relações nem sempre patente, mas revelador de surpresas, pude constatar de início quão complexo seria o trabalho. Para o alcance dos objetivos da pesquisa, as duas bases teóricas do estudo – a Experiência Social (DUBET, 1994) e a Pedagogia Dialógica (FREIRE, 2011) – deveriam ser exploradas em profundidade. Desse modo, de um lado, a noção de experiências sociais: as condutas individuais e coletivas são construídas na pluralidade de princípios e por meio da ação dos indivíduos, responsáveis por encontrar sentido em sua ação nessa pluralidade de princípios. De outro lado, a noção de pedagogia dialógica: o diálogo deve constituir-se na perspectiva de uma relação horizontal, sedimentando a confiança dos envolvidos entre si; a educação é um momento da trajetória de humanização dos indivíduos – por serem humanos, pensam, sentem, agem e transcendem. Com base nessas duas construções teóricas, investiguei a interação das experiências sociais de jovens estudantes e professores para identificar aspectos relevantes dessa interação e, assim, compreender como concretizar, cada vez mais, a pedagogia interativa, democrática, compatível com a necessidade de renovação da universidade.

Como se constata, o estudo de caso se apresentou como o método de pesquisa mais adequado, pois eu buscava respostas a problemas concretos, reais, contemporâneos. Efetivamente é um percurso metodológico, não mera estratégia exploratória de investigação, cuja variante, o estudo de casos múltiplos, se mostrou como rica trajetória de investigação (VASCONCELOS, 2010; YIN, 2010).

Desse modo, utilizando a vivência da mencionada pesquisa, o texto apresenta elementos da literatura sobre estudos de casos múltiplos e aprofunda pormenores metodológicos. No final, oferece recomendações de ordem prática relacionadas à coleta, geração e análise de dados. Assim, espero contribuir para desmistificar algumas ideias sobre o estudo de caso, em especial, a de que este serve apenas como ferramenta preliminar de uma investigação.

Estudo de casos múltiplos: o que é?

O estudo de caso surgiu no âmbito da sociologia e da antropologia em fins do século XIX e início do século XX, com o fito de decifrar aspectos da realidade social. É utilizado como ferramenta de ensino e registro médico, porém, não é este o foco. Nem se trata também de deter-se sobre estudos de caso quantitativos, com ênfases em exaustivas medições e descrições (KERLINGER, 1980). Interessa o prisma qualitativo, portanto, a ênfase em problemas subjetivos que gravitam em torno de termos, conceitos e suposições (DENZIN; LINCOLN, 2005). De acordo com Yin (2010), a escolha do método, seja qual for o objeto de investigação, condiciona-se ao tipo de questão proposta, à extensão do controle do investigador sobre eventos comportamentais reais e ao grau do enfoque dado aos eventos contemporâneos em oposição a eventos históricos. Desse modo, quem utiliza o estudo de caso partirá de questões “como” e/ou “por quê” formuladas a respeito de um conjunto de eventos em curso no mundo atual, sem exercer quaisquer controles sobre os comportamentos presentes nestes eventos. Nesse sentido, o método se organiza em torno de problemas, portanto, envolvendo-se numa situação peculiar, real, concreta, capaz de despertar interesse especial. Esta é a definição básica do estudo de caso único, o qual, ao modo da explicação a partir da perspectiva construtivista, busca decifrar pormenores da vinculação entre a situação específica e os seus contextos (STAKE, 1995).

Entretanto, decidir adequadamente pelo estudo de caso não é fácil. Diversos equívocos têm sido cometidos (YIN, 2010). Um deles é considerá-lo apenas como etapa exploratória de uma pesquisa a se desenvolver. Outro é confundi-lo com a mera descrição etnográfica ou observação participante. Na verdade, ele responde ao desafio de situações que abrangem muito mais variáveis relevantes do que pontos de dados e, por conseguinte, conta com diversificadas fontes de evidências, com os dados convergindo de modo triangular. Tal triangulação se move de maneira que dados e informações originários dessas fontes sejam sucessivamente comparadas, podendo os diversos observadores descerrar novas visões e afinar a coerência da interpretação. Portanto, o estudo de caso se reporta a um método abrangente que cobre a lógica do projeto, as técnicas de coleta e geração de dados, bem como as definições das análises.

Essas explicações se aplicam ao estudo de casos múltiplos, uma variante do caso único. Os dois tipos participam de uma estrutura metodológica comum. Contudo, em que situações um ou outro tipo deve ser utilizado? Em geral, o estudo de caso único se aplica a testes de teorias bem formuladas, casos extremos (a exemplo da incapacidade de pacientes reconhecerem rostos de familiares), casos típicos ou reveladores e o caso longitudinal. Já o estudo de casos múltiplos oferece evidências mais rigorosas, frequentemente proporcionando novas questões (YIN, 2010).

Desse modo, o estudo de casos múltiplos é a reunião de dois ou mais estudos de caso únicos, os dois tipos vinculados por lógicas metodológicas comuns, caracterizando-se o primeiro, em comparação com cada um dos segundos, pela maior consistência das interpretações advindas com a síntese cruzada de dados.

Metodologia

Para realizar a pesquisa educacional em referência utilizou-se a abordagem qualitativo-exploratória, com um estudo de casos múltiplos, numa universidade privada de Brasília – cidade favorecida pela diversidade sociocultural de seus moradores, sendo largo o contexto em que se insere o tema da interação das experiências sociais. Participaram oito jovens estudantes e seis professoras dos cursos de Licenciatura em Letras e Pedagogia (ver quadro 1).

Quadro 1

Campo da pesquisa e casos únicos

| Campo da pesquisa: 01 universidade privada | 02 casos únicos |
|---|--|
| 01 curso de Licenciatura em Letras | Interações sociais entre quatro estudantes do curso de Letras e três professoras desse curso. |
| 01 curso de Licenciatura em Pedagogia | Interações sociais entre quatro estudantes do curso de Pedagogia e três professoras desse curso. |

Fonte: elaboração do autor.

Enquanto instituição escolar, a universidade se propõe a educar a educação básica, ao formar profissionais que nesta atuarão. A educação superior exerce função relevante na educação para toda a vida (DELORS et al., 1998). Apesar de ser voltado para a educação básica, o Relatório Delors, aqui aludido, aplica-se à educação superior na medida em que prioriza a contínua renovação do conhecimento ao propor os quatro pilares da educação para o século XXI: aprender a conhecer, a fazer, a conviver e a ser. Portanto, uma universidade constitui componente essencial num sistema contínuo iniciado na educação infantil

Por que escolhi os cursos de licenciatura? O curso de Letras se propõe a evidenciar a relação dialética entre o pragmatismo da atual sociedade e o cultivo de valores humanistas, simultaneamente à busca de promoção, dentre outros, da associação entre ensino, pesquisa e extensão, com base no conceito de currículo como construção cultural capaz de propiciar a aquisição do saber de maneira articulada (BRASIL, 2001). Já o curso de Pedagogia é multimodal, com cinco modalidades formativas (BRASIL, 2006), comprometendo-se com o processo educacional que prioriza a construção de amplo diálogo na universidade. Desse modo, os dois cursos se voltam para a formação de formadores, com um peculiar efeito germinativo.

Optei por estudantes e professoras como participantes porque estes agrupamentos humanos oferecem diversas possibilidades de identificar interações sociais e decifrar diálogos implícitos ao processo educacional. Considerei a diversidade de perfis dos participantes: idade, participação em projetos de pesquisa e de extensão (estudantes); formação, trajetória acadêmico-profissional, área de conhecimento das disciplinas ministradas, tempo de ensino e idade (professoras).

Como o método escolhido não se constitui numa investigação por amostragem (STAKE, 1995), no sentido de uma miniaturização estatisticamente ortodoxa da realidade para fazer generalizações, três fontes de evidências foram utilizadas na coleta e geração de dados, correspondendo cada uma a técnicas, instrumentos e procedimentos específicos (ver quadro 2).

Quadro 2

Fontes de evidência, técnicas, instrumentos e procedimentos

| Fontes | Técnicas | Instrumentos | Procedimentos (uso das técnicas) |
|--------------------|----------------------------------|--|---|
| Observação | Observação direta | Roteiro de observação na sala de aula. | Em 24 aulas, sendo quatro aulas com cada uma das seis professoras participantes. |
| Entrevista | Relato de vida | Roteiro de entrevista e Roteiro de replicação. | 27 vezes, sendo duas vezes com sete estudantes, duas com as seis professoras e uma com um dos estudantes (neste caso, a replicação). |
| | Entrevista estruturada | Roteiro da validação de resultados. | Duas vezes, sendo com dois grupos de participantes (cada grupo formado por um estudante e uma professora de igual curso). |
| Análise documental | Análise interpretativa e crítica | Roteiro de análise documental. | Oito vezes, sendo uma vez no Projeto Pedagógico do Curso de Letras (PPC), uma no de Pedagogia, uma em cada um dos seis Planos de Ensino (PE). |

Fonte: elaboração do autor.

Para realizar a análise de dados, optei pela estratégia geral denominada por Yin (2010) como proposições teóricas, utilizando as técnicas da análise de conteúdo (BARDIN, 2009), valência das experiências sociais (adaptado de DUBET, 1994) e a síntese cruzada de casos (STAKE, 1995; YIN, 2010) (ver quadro 3).

Quadro 3

Estratégia geral de análise, níveis das questões e técnicas

| Estratégia geral | Níveis das questões | Técnicas |
|---|----------------------------|---|
| Proposições teóricas que levaram ao estudo de caso. | 1 e 2 (foco no “como”). | Análise de conteúdo. Valência das experiências sociais. |
| | 3 e 4 (foco no “por quê”). | Síntese cruzada de casos. |

Fonte: elaboração do autor.

Como se observa, operacionalizei a estratégia a partir de quatro tipos de questões: 1) questões de nível 1, de baixa abrangência, elaboradas durante o relato central de cada participante e feitas no mesmo encontro, incluindo assuntos

narrados durante a entrevista. As respostas foram obtidas com as análises dos dados gerados nos relatos de vida; 2) questões de nível 2, de média abrangência, limitadas ao corpo discente e ao corpo docente, elaboradas previamente, tendo perpassado os instrumentos. As respostas resultaram da análise dos dados gerados pelos relatos de vida e entrevistas semiestruturadas, bem como dos coletados nas observações diretas e análises críticas interpretativas; 3) questões de nível 3, de grande abrangência, alcançando o padrão das descobertas dos casos únicos, elaboradas e respondidas após as análises; 4) questões de nível 4, de maior abrangência, alcançando todo o estudo, elaboradas com o apoio da literatura pertinente e com o suporte das análises.

Por que o estudo de casos múltiplos?

Busquei obter ampla visualização do problema estudado, tendo como foco articulações envolvidas numa unidade social complexa (STAKE, 1995), o que me liberou de esquemas teóricos fechados (PAIS, 2012) e abriu possibilidades de expandir vivências do leitor lá no relatório final (CASTRO, 2006). Considerando essa busca, a pesquisa não se preocupou, por exemplo, em criticar em larga escala uma teoria existente, pois não tomou um caso crítico para testar uma teoria bem formulada. Pelo contrário, buscou aproximar compreensões, de um lado, a respeito da experiência social e, de outro, relacionadas à pedagogia dialógica. Não foi o caso também de estudar situações altamente específicas, extremas ou peculiares, para depois identificar aspectos dessas especificidades. A pesquisa buscou evidenciar, logo na saída, a intensidade com que determinadas estruturas sociais da universidade recaem sobre relações sociais do cotidiano de estudantes e professores; em seguida, num circuito que marca o retorno das análises e reflexões, tentou identificar aspectos das condutas individuais que interferem na composição dessas estruturas.

A investigação científica se afastou também de estudos focalizados em uma situação típica inserida num conjunto de situações similares. Ao invés disso, buscou investigar interações sociais em circunstâncias diversificadas (sala de aula, projetos de pesquisa e extensão, eventos acadêmicos, dentre outros). Igualmente

não procurou apurar aspectos inacessíveis até então por cientistas sociais, pois o universo das interações sociais, tema da pesquisa, tem sido bastante estudado por especialistas, anos a fio. Por fim, não buscou acessar informações exclusivas de determinada situação real em mais de um momento (pesquisa longitudinal). Ao contrário, deteve-se num único período, sendo a coleta e a geração de dados, bem como sua análise, realizadas durante o segundo semestre do ano letivo em que se inseriam os participantes.

A justificativa mais contundente, tendo marcado o percurso metodológico como estudo de casos múltiplos, foi o fato de ter sido seguida a lógica da replicação na geração de dados, em cada caso único, para chegar-se à técnica “síntese cruzada de dados”. Nesta técnica o pesquisador recorre a tabelas de palavras-chave para reunir aspectos comuns dos casos únicos considerados, sendo-lhe exigido menos o uso de tabulações numéricas e mais a forte interpretação argumentativa (YIN, 2010). Como a operacionalização dessa técnica se traduziu em atos na pesquisa educacional em referência? Visando à qualidade necessária para a obtenção de um conjunto de conclusões de *cross-case*, busquei com as análises aproveitar exaustivamente as evidências. Focalizei com prioridade aspectos da interação das experiências sociais discentes e docentes, tendo como suporte a revisão da literatura.

Para obter a maior aproximação da realidade estudada, utilizei a lógica da replicação em cada caso, a repetição de procedimentos para coleta e geração de dados. Como não se constituiu numa amostra estatística, e sim num estudo por aproximações sucessivas das camadas de realidade, o chamado “ponto de saturação” dos dados foi determinado *a posteriori* – ele é o indicativo do momento em que coleta e geração de dados devem finalizar porque terá sido alcançado determinado nível de certeza a respeito dos resultados pretendidos.

Desenvolvimento da pesquisa: coleta, geração e análise de dados

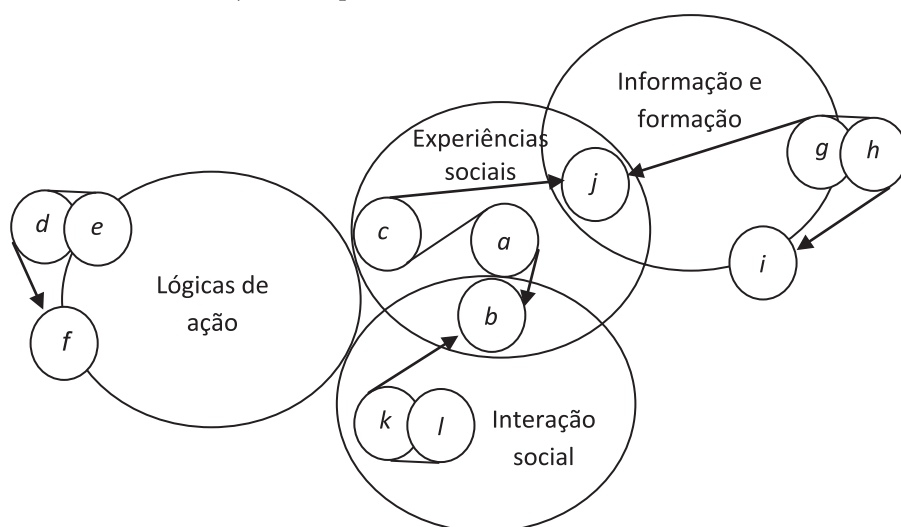
A pesquisa confirmou que o Protocolo do Estudo de Casos Múltiplos é um recurso importante, irredutível a um mero questionário ou instrumento de

coleta/geração de dados. Ele é portador dos próprios instrumentos, bem como de procedimentos e regras gerais (YIN, 2010). Tendo proporcionado confiabilidade ao empreendimento científico, o uso de tal recurso confirmou parcialmente Stake (1995), para quem os protocolos são triangulações. Para o autor, se o pesquisador precisa de rigor, de explicações alternativas, de disciplina, torna-se imprescindível a utilização do protocolo; do contrário, para-se na intuição e nas boas intenções. Desse modo, o seu foco abrange mais do que a coleta/geração de dados, podendo prever a inclusão de estratégias durante a pesquisa.

Nesse sentido, considerando que os dados obtidos se mostraram insuficientes para atingir os objetivos planejados, tornou-se necessário construir e executar estratégia para obter outros dados. Tal estratégia se constituiu na classificação dos 12 objetivos específicos, representados por letras de *a* a *l*, utilizando-se como critério as características essenciais de cada um deles: a) lógicas de ação: *d*, *e* e *f*; b) Informação e formação: *g*, *h*, *i* e *j*; c) Experiências sociais: *a*, *b*, *c* e *j*; d) Interação social: *k*, *l* e *b*. Apontando diretamente para o objetivo geral da pesquisa, os objetivos específicos estiveram relacionados entre si, mantendo uma coerência interna (ver figura 1).

Figura 1

Relações entre os objetivos específicos



Fonte: elaboração do autor.

Na figura 1, as letras nos círculos menores representam os objetivos específicos, classificados, nos círculos maiores, em Lógicas de ação, Experiências sociais, Informação e formação e Interação social. Os círculos menores se vinculam por meio de setas que indicam a relação de dependência entre os objetivos, sendo o cumprimento de um a condição para o cumprimento do seguinte. Os círculos maiores se vinculam de modos diferentes, com os três da direita mantendo áreas sobrepostas em cujo interior se encontram os objetivos *b* e *j*. Estes últimos, em função da abordagem qualitativa, surpreenderam-me ao se tornarem elementos-chave na busca de novos aspectos do fenômeno estudado.

Tomando como referência as quatro classificações (círculos maiores da figura 1), construí um roteiro geral, do qual foram extraídos 14 roteiros personalizados, utilizados na replicação junto a cada um dos participantes. Elaborei novos roteiros, de entrevistas e de análises crítico-interpretativas, visando: 1) gerar mais dados, com as novas entrevistas (replicação); 2) coletar mais dados, com a análise documental (análise interpretativa e crítica). Os itens dos roteiros geral e personalizados foram elaborados no âmbito de cada uma dessas classificações.

Indo da coleta e geração de dados à análise destes, apresento a seguir alguns aspectos decisivos para a pesquisa. De acordo com Yin (2010), a análise de evidências se constitui na etapa mais difícil de um estudo de caso. A organização das informações teve início imediatamente à realização da pré-análise e exploração do material. Procedi à constante redução de informações, que apontou permanentemente para os objetivos, tendo seguido de perto as orientações de Bardin (2009), com relação à análise de conteúdo, e de Yin (2010), com relação à estratégia geral de análise pela qual havia optado (ver quadro 3).

Tal organização esteve coerente tanto com a classificação dos objetivos em grupos como com o Protocolo do Estudo de Casos Múltiplos, dois recursos importantes na exploração do material, tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Desse modo, para chegar ao cruzamento de dados, uma finalização peculiar aos estudos de casos múltiplos, procedi conforme a estratégia geral de análise, sem descurar da coerência entre a organização das informações e os mencionados recursos.

Modestas recomendações da pesquisa

Perante a complexidade do método, e diante da também complexa pesquisa social aqui apresentada parcialmente, todo cuidado é pouco ao oferecer recomendações. Com efeito, as ciências humanas descobrem tendências e não determinismos, sendo todo o conhecimento gerado como se fosse vagalume na escuridão do desconhecimento e não holofote capaz de levar a certezas (GOMES, 2005). Desse modo, minha atitude é de humildade intelectual. Obviamente, com apreço ao “nada sei” socrático, buscando conhecer mais (PLATÃO, [séc. IV a. C.] 1997) e, seguramente, opondo-me a cartilhas com fórmulas acabadas.

Nesse sentido, o que segue são opiniões, sugestões que podem ser úteis. Pautam-se em resultados alcançados, ficando abertas a críticas e discordâncias. Portanto, em cada caso informado não se trata de um formulário, cada luva ajustando-se à respectiva mão. São apenas exemplos do que apliquei com muito proveito. Tais recomendações se organizam em coleta/geração de dados e resultados/discussão do *corpus* da pesquisa.

Coleta e geração de dados

As anotações em diário de pesquisa foram úteis para manter a qualidade da coleta e geração de dados, bem como das análises. Elas serviram para aproximar cada vez mais os estudos dos objetivos planejados e elevar a motivação dos participantes e a minha própria, enquanto pesquisador. Foram úteis para efetuar adequações de rumos, necessárias e previstas quando se utiliza a abordagem qualitativa. Constatei, por exemplo, a necessidade de transcrever as gravações imediatamente após a realização das entrevistas. Com a transcrição, tornou-se possível, por um lado, identificar condutas do pesquisador e situações passíveis de exclusão nas entrevistas ainda por realizar. Por outro lado, visualizei oportunidades de incluir outras condutas, termos, expressões e vocábulos durante a geração de dados.

Seguem recomendações práticas, agrupadas de acordo com as técnicas utilizadas.

As observações diretas

1. Utilizar um computador (por exemplo, um *tablet*) para fazer anotações.
2. Solicitar à professora participante o plano de ensino da disciplina e já agendar com ela e com os estudantes escolhidos os horários dos encontros para realizar as entrevistas.
3. Anotar as primeiras informações dos estudantes (*e-mail*, telefone, nome completo), utilizando folhas de papel com espaços a serem preenchidos por eles.
4. Não detalhar objetivos da pesquisa ao convidar para participar do trabalho (evitará viés durante a geração de dados). Detalhar nas entrevistas (preocupação ética).

Os relatos de vida

1. Levar para a entrevista: 1) duas cópias do Termo de Consentimento Livre/Esclarecido; 2) uma cópia do roteiro; 3) uma caneta; 4) um gravador (verificar a carga da bateria).
2. Sistematizar ações, se possível, conforme a sequência: a) obter informações pessoais do participante, podendo complementar outras já tomadas após a observação direta na sala de aula (para não esquecer); b) trocar cópias do Termo de Consentimento Livre/Esclarecido, assinadas pelos participantes e pesquisador. Explicar informações mais sensíveis do trabalho, a exemplo do sigilo das informações; c) pedir licença para gravar; d) lançar a pergunta norteadora para iniciar o relato de vida; e) ainda com o gravador ligado, fazer perguntas após o relato de vida, focalizando perguntas “como”; f) desligar o gravador, após o relato e as perguntas/respostas com foco no “como”. Evidenciar para o entrevistado que desligou o equipamento; g) com o gravador desligado, fazer perguntas com foco no “por quê”; h) anotar; entretanto, atentar para não inibir o participante com as anotações; i) explicar os objetivos da pesquisa; não detalhar o que fora dito durante o convite para

- participação; j) marcar imediatamente novo encontro para proceder à replicação; l) dizer que convidará por *e-mail* os participantes para uma apresentação coletiva pelo pesquisador de alguns aspectos da coleta e geração de dados (validação); m) anotar respostas às perguntas focadas no “por quê” logo após finalizar o encontro (para não esquecer); n) anotar no diário de pesquisa percepções e aprendizados ou aspectos que chamaram a atenção, fazendo-o logo após o encontro (para não esquecer).
3. Valer-se das palavras pronunciadas pelo entrevistado durante o relato. Isto ajuda na formulação das novas questões. Este procedimento racionaliza o trabalho, proporciona ganho de tempo, evitando repetição dos dados já gerados.
 4. Resguardar-se contra possíveis envolvimento emocional no relato do participante. Embora se obrigue a demonstrar real interesse pelos assuntos, deve-se cuidar para se fixar nos objetivos da pesquisa. Zelar pelo planejado no roteiro.
 5. Elaborar perguntas com foco no “por quê”, desde o início do relato de vida, a serem feitas quando o gravador estiver desligado.

As replicações

1. Sistematizar ações, se possível, conforme a sequência: a) obter informações pessoais do participante, por acaso faltantes; b) lembrar o caráter sigiloso das informações; c) lembrar os objetivos da pesquisa; d) pedir licença para gravar; e) apresentar as perguntas numa sequência capaz de maximizar o diálogo com o participante, evitando passar a ideia de recorte entre elas; f) lembrar que convidará por *e-mail* os participantes para apresentar coletivamente alguns aspectos da coleta e geração de dados (validação); g) fazer anotações no diário de pesquisa imediatamente após o encontro (para não esquecer).
2. Resgatar informações da entrevista anterior, contextualizando para o novo momento. Situar o participante, resgatando pergunta e respostas

anteriores. Contudo, sem confundi-lo. Isso proporciona credibilidade ao trabalho. Demonstra zelo.

Os relatos de vida e as replicações: outras recomendações

1. Fazer perguntas curtas. A qualidade da pergunta está diretamente relacionada com a sua extensão. Perguntas breves, concisas, objetivas e claras evitam o desperdício de tempo e explicações adicionais. O entrevistado permanece com foco no objetivo da pergunta, o pesquisador obtém respostas mais próximas dos objetivos da pesquisa.
2. À chegada do final da entrevista, encurtar mais as perguntas (compensa o cansaço).
3. Evitar intervenções desnecessárias durante as falas do entrevistado.
4. Imprimir certa linearidade na fala durante as perguntas. A mudança de tom, velocidade e volume da voz gera valor à pergunta, podendo tanto induzir respostas desejadas pelo pesquisador como gerar reações do entrevistado, o que pode comprometer a confiabilidade dos dados.
5. Evitar repetir respostas do entrevistado, exceto quando precisar confirmar o entendimento.
6. Evitar estribilhos na conversação (é, certo, né, entendi, compreendi, tá). Fazer perguntas diretas. Pode-se elaborar mentalmente a pergunta durante a fala do entrevistado (obviamente, mantendo-se atento à resposta em curso).
7. Atentar para que as perguntas não assumam o caráter de questionamento ao entrevistado, mas manifestem real interesse do pesquisador pelos assuntos. Caso contrário, ideias e falas do entrevistado podem ser bloqueadas.
8. Verificar a necessidade de refazer perguntas durante a entrevista. Do contrário, perde-se o ritmo do diálogo estabelecido com o participante. Para isto, torna-se necessário ter clareza do objetivo de cada pergunta.

As análises interpretativas e críticas

1. Utilizar a análise documental como fonte de evidência, ainda que os procedimentos de coleta e geração de outros dados tenham iniciado. O que determinará sua utilização é o fluir dos trabalhos (escolhi a abordagem qualitativa).
2. Reanalisar a configuração das estratégias metodológicas, caso decida incluir a análise documental como fonte de evidência. Esta deve estar adequada ao conjunto antes configurado.

Resultados e discussão do *corpus* da pesquisa

1. Elaborar as conclusões parciais dos capítulos do relatório final à medida que este se desenvolve. Nesta seção do relatório é importante valer-se de quadros elucidativos, seguidos de comentários.
2. Revisar constantemente os textos escritos, elaborando e reelaborando esquemas. Reflexões são importantes para proporcionar segurança a cada passo dado.
3. Utilizar cadernos para escrever textos, simultaneamente à utilização de computadores. Anotações imediatas às reflexões são úteis para desenvolver alguns trechos, principalmente sínteses e conclusões.
4. Usar sem restrições os recursos de aplicativos, como *Word* e *Excel*, para efetuar vinculações entre conceitos, situações e assuntos.
5. Rever permanentemente os objetivos da pesquisa, mirando o objetivo geral.
6. Observar constantemente o Protocolo do Estudo de Casos Múltiplos. Visitas e revisitas a ele promovem, quando necessário, tempestivas adequações de rumos.
7. Fazer menções a tabelas, figuras e seções do texto. Deve-se proceder deste modo na medida em que se desenvolvem os textos.
8. Renumerar imediatamente quadros, tabelas e figuras existentes à medida que novos dados são incluídos no texto. Com o volver ao já

escrito, surgem oportunidades de aprimorar o trabalho.

9. Atentar para a repetição de conclusões e informações. Esta repetição pode surpreender, revelando aspectos importantes.
10. Evitar pausas na escrita dos textos para incluir referências. Deixar espaços em branco à medida que o texto é desenvolvido, para posterior inclusão destas. Assim, não se perdem ideias. Entretanto, a inclusão de referências deve ser realizada imediatamente após a conclusão do trecho.
11. Observar o sequenciamento lógico dos textos, verificando se efetivamente foi desenvolvida uma narrativa. As informações devem favorecer a geração de sentidos.
12. Admitir a possibilidade de não categorizar os dados em temas, principalmente se for grande a quantidade de aspectos identificados durante a organização do material coletado e gerado.
13. Fazer novas leituras, a partir de referenciais teóricos dos temas centrais da hipótese (caso tenha sido elaborada). Rever dados coletados e gerados para confirmar ou até identificar nuances com relação a estes temas.
14. Zelar permanentemente pela coerência das informações e conclusões, para o que a triangulação de dados é fundamental, podendo ser viabilizada com a observação e o cumprimento dos itens previstos no Protocolo do Estudo de Casos Múltiplos.

Conclusão

O estudo de caso é um método de pesquisa irredutível à mera estratégia de exploração desenvolvida em prol de uma investigação mais profunda. A pesquisa utilizada aqui com propósitos didáticos mostrou mais uma vez que o estudo de casos múltiplos, uma de suas variantes, pode atender à busca de respostas a perguntas complexas. Essa variante é de fato uma rica trajetória metodológica. Deve ser compreendida dessa maneira, e sem preconceito.

Nesse sentido, ecoam válidas as afirmações de Yin (2010) com relação à causa mais profunda de críticas e receios com relação ao método. Possivelmente,

e isso é o que de algum modo perpassa o presente texto, a visão que minimiza o potencial do estudo de caso se relaciona com a inabilidade de pesquisadores para assumi-lo em toda a plenitude de suas características. Ele pode ser rigoroso, possibilitando generalizações teóricas. É factível em períodos curtos. Explica o “como” e o “por quê” como nenhum outro método o faz.

É preciso compreender que o estudo de caso e suas variantes, a exemplo do estudo de casos múltiplos, ainda é difícil de realizar, exigindo preparo direcionado de quem se propõe a efetuá-lo. Parece evidente que o desafio para levá-lo a efeito com qualidade exige, para ficar apenas em dois exemplos: 1) em primeiro lugar, reconhecer que é mesmo um expressivo desafio praticá-lo em todas as suas potencialidades; 2) em segundo lugar, admitir o já conhecido valor de sua aplicação em investigações de alta complexidade.

Por isso mesmo, o estudo de casos múltiplos explicita o valor do método como percurso metodológico. Seu uso estimula o pesquisador a prosseguir com a busca de respostas para suas perguntas, cumprindo regras de controle, com disciplina e capacidade de dar sentido à sua atuação. Isso exige o maior esforço do pesquisador? Claro que sim. Exige o maior rigor e espírito investigativo com todas as exigências do termo? É óbvio que sim. Entretanto, ser rigoroso não significa internalizar dogmas que opõem escolhas teórico-metodológicas, prejudicando uma visão mais abrangente de aspectos da realidade estudada. Como demonstra este texto, a busca de equilíbrio entre rigor e flexibilidade se constitui num amplo dilema existencial a ser enfrentado (mas não resolvido) pelo pesquisador durante todo o percurso investigativo (KAPLAN ([1964] 1975).

Um dilema cuja constatação leva a pensar se nós pesquisadores temos apreendido os pormenores das diversas realidades como *puzzles* reveladores ou se os percebemos como objetos passíveis de estudo e apreensão somente por sua mensurabilidade (PAIS, 2012).

Referências

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 5. ed. Lisboa: Edições 70, Ltda., 2009.

BRASIL. **Parecer CNE/CSE nº 492**, de 3 de abril de 2001. Brasília: MEC, 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CES0492.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2016.

_____. **Resolução CNE/CP nº 1**, de 15 de maio de 2006. Brasília: MEC, 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2016.

CASTRO, C. M. **A prática da pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

DELORS, J. et al. **Educação um tesouro a descobrir**: relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. São Paulo: Cortez Editora; Unesco no Brasil, 1998.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds.). **The Sage handbook of qualitative research**. 3. ed. Thousand Oaks; Londres; Nova Deli: Sage Publications, 2005.

DUBET, F. **Sociologia da experiência**. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 50. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2011.

GOMES, C. A. **A educação em novas perspectivas sociológicas**. 4. ed. São Paulo: EPU, 2005.

KAPLAN, Abraham. **A conduta na pesquisa**: metodologia para as ciências do comportamento. São Paulo: E. P. U., Ed. da Universidade de São Paulo, [1964] 1975.

KERLINGER, F. N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1980.

MERRIAM, S. B. **Qualitative research and case study applications in education**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1998.

PAIS, J. M. **Sociologia da vida cotidiana**. 5. ed. Lisboa: ICS, 2012.

PLATÃO. A República. In: OS PENSADORES. **Platão**. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., [séc. IV a. C.] 1997. p. 3-352.

STAKE, R. E. **A arte da investigação com estudos de caso**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995.

VASCONCELOS, I. C. O. Estratégias metodológicas de pesquisa: decisões no estudo da prática didático-pedagógica. **Universitas: Relações Internacionais**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 231-243, 2010. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view/933>>. Acesso em: 16 mar. 2016.

_____; GOMES, C. A. C. Jovens estudantes universitários e seus professores em interação social. **Atos de pesquisa em educação**, Blumenau, v. 10, n. 2, p. 605-629, 2015. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/4316>>. Acesso em: 16 mar. 2016.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Editora Bookman, 2010..

Capítulo 2

A DIMENSÃO PEDAGÓGICA DA AGRICULTURA FAMILIAR: A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR APROXIMANDO O CONSUMO E A PRODUÇÃO

Sara Regina Souto Lopes²
Célio da Cunha³

Introdução

Este estudo apresenta resultados de pesquisa realizada que objetivou identificar o potencial do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no sentido

-
- 2 Especialista em Financiamento e Execução de Projetos e Programas Educacionais, Chefe da Divisão de Desenvolvimento da Agricultura Familiar do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Mestra em Educação pela Universidade Católica de Brasília.
 - 3 Bacharel e Licenciado em Pedagogia pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (1968), Mestre em Educação pela Universidade de Brasília (1980) e Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (1987). Professor do Programa de Mestrado e Doutorado da Universidade Católica de Brasília - Políticas públicas de educação e história das ideias pedagógicas. Professor Adjunto IV da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília.

de promover a reconexão entre a produção e o consumo, por meio da estratégia de aquisição de produtos da agricultura familiar local. Para o estudo foi utilizada a abordagem qualitativa, subsidiada pela pesquisa documental. A pesquisa documental procurou compreender o Programa, como ele se insere no conjunto de políticas para a promoção da segurança alimentar e como a agricultura familiar se insere no conjunto da execução do PNAE. A pesquisa em campo, por meio de entrevistas, investigou o que mudou para o agricultor familiar a partir da sua inserção enquanto fornecedor para a alimentação escolar. Como resultado, a pesquisa apontou que a política contribuiu para aproximar a produção e o consumo, o agricultor familiar e a alimentação escolar, promovendo benefícios para o desenvolvimento local. O estudo mostrou que o PNAE está contribuindo para promover a reconexão entre o consumo e a produção e que o desafio está em tornar o contexto da produção e da oferta da alimentação escolar uma prática educativa para a formação de hábitos alimentares saudáveis. Os resultados da pesquisa apontam, ainda, como contribuição, elementos que sugerem o uso do contexto da participação da agricultura familiar no PNAE em ações pedagógicas que possam aproximar os estudantes e a comunidade escolar da discussão da produção local de alimentos e dos impactos das escolhas alimentares na vida da comunidade.

O desenvolvimento da política de gestão da alimentação escolar no Brasil ao longo dos 60 anos de implementação institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) possibilitou seu fortalecimento. Da criação do Programa até os dias de hoje as inovações foram inúmeras: execução descentralizada, responsabilidade técnica, universalidade, equidade, controle social, promoção do desenvolvimento sustentável. Ademais, hoje o Programa está alinhado a um conjunto de ações estruturantes para promover a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o Direito Humano à Alimentação Adequada⁴ (DHAA). O PNAE, além de ser uma das ações estruturantes de SAN e de

4 Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) – está previsto entre os direitos sociais da Constituição de 1988 e se realiza quando todas as pessoas têm acesso garantido e ininterrupto à alimentação adequada e saudável por meios próprios e sustentáveis. Tal direito é reconhecido no artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc) de 1966, do qual o Brasil é signatário desde 1992, bem como no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. (BRASIL, 2014).

promoção da garantia de DHAA, é um programa da educação em sentido amplo, nisso residindo o seu potencial de transformação.

O PNAE, no conjunto de estratégias da Política de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN), incorporou no seu normativo em 2009 (Lei nº 11.947), a integração do componente da oferta qualificada de refeições nutricionais e culturalmente adequadas, com ações para a promoção do fortalecimento da produção local de alimentos, por meio da obrigação de aquisição de gêneros alimentícios diretamente de agricultores familiares e/ou suas organizações,⁵ dando preferência à produção local. Este normativo inova, ainda, ao autorizar, para esta aquisição, a dispensa do procedimento licitatório. O PNAE incorpora assim, a partir de 2009, a participação do agricultor familiar como agente e como sujeito necessário para a execução do Programa.

Acredita-se que essa política tenha transformado a vida dos agricultores familiares. A exigência legal de um mínimo de aquisição de produtos da agricultura familiar para o PNAE, considerando o volume de recursos que o Programa movimenta por ano (R\$ 3,8 bilhões em 2015), é um divisor de águas na valorização do modelo familiar e local de produção de alimentos. Supõe-se que o processo produtivo possa ter novo significado para o produtor a partir da sua participação nas compras públicas, sobretudo, participação direta na política pública de SAN local. Há a expectativa de que a participação do agricultor familiar diretamente nas políticas públicas possa inaugurar um novo sentido para o seu trabalho, tornando-o importante membro da cadeia para a garantia da SAN no município.

Conforme Villa Real e Schneider (2011) a Lei nº 11.947/09 torna-se um marco entre as políticas públicas relativas à SAN, uma vez que ampara a agricultura familiar ao tornar obrigatória a utilização de, no mínimo, 30% do valor transferido pelo FNDE para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PNAE. Também é uma inovação à legislação das aquisições públicas, com um processo de gestão que respeita e facilita as especificidades dos

5 Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009 – “Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas” (BRASIL, 2009).

agricultores familiares. Os autores destacam ainda que este fato contribui para a manutenção de empregos e trabalho no meio rural, diminuindo o êxodo e a pobreza rural e urbana e incentiva o consumo sustentável, porque incentiva a produção de alimentos locais.

Turpin (2009) aponta que o artigo 14 da Lei nº 11.947/09 da alimentação escolar, ao mesmo tempo em que se constitui como instrumento de política de desenvolvimento local para a inserção produtiva e recapitalização dos produtores da região, sem acesso aos grandes mercados, contribui para assegurar uma alimentação escolar de melhor qualidade pelo uso de produtos *in natura* que, por serem adquiridos localmente, apresentam melhores características nutricionais.

Triches, Froehlich e Schneider (2011) chamam a atenção para as contribuições da prática da aquisição da agricultura familiar, para a alimentação escolar, na construção de mercados para agricultores familiares locais e suas consequências. As principais são em relação à confiança dos produtos da agricultura familiar nas escolas, a escolha por formas de plantio e produção diferenciados, como alimentos orgânicos e tradicionais, levando à promoção destas estratégias; incentivo à organização, cooperação e formalização e garantia da venda dos gêneros produzidos, com o aumento da renda e, provavelmente, diminuição do êxodo rural.

Anjos e Becker (2014) destacam o fato de os mercados institucionais serem uma porta inicial de acesso à comercialização para a venda dos produtos. O amadurecimento desses processos pode contribuir para que as pequenas cooperativas estabeleçam laços com os mais diversos setores a partir da experiência acumulada ao longo do tempo. Os autores identificaram, ainda, que em muitos casos significou retomar o otimismo de alguns produtores via valorização do que se entende como a vocação da agricultura familiar, qual seja, a produção de alimentos frescos e da agroindústria artesanal.

A Lei nº 11.947/09 é uma inovação dentro de um programa já consolidado, com regras de execução estabelecidas e incorporadas há tempos pelas áreas de compras locais. Por isso, a gestão federal, com apoio dos movimentos sociais da SAN, tem o mérito de incorporar a saúde, a segurança alimentar e o setor produtivo agroalimentar às ações de educação, para introduzir a temática sobre o processo de produção e consumo dentro das escolas. A incorporação se deu na

elaboração de regulamento que cria a necessidade de se pensar a sustentabilidade dos processos de produção e consumo de alimentos com regras coerentes para aquisição de alimentos de acordo com a oferta local, agregando ao aspecto econômico das compras públicas, valores sociais e ambientais.

Belik e Sousa (2009) salientam que os programas de alimentação escolar enquanto ações privilegiadas de política social no âmbito da SAN, considerando sua relação com a educação e com o desenvolvimento das localidades, podem gerar ganhos, não apenas em termos de eficiência na gestão dos recursos públicos, mas também para a educação, a saúde e o desenvolvimento local, além dos seus impactos diretos sobre a segurança alimentar. Por reforçar os aspectos da produção e do consumo local, preservando hábitos alimentares, os programas de alimentação escolar nos municípios têm a capacidade de promover a soberania alimentar das comunidades.

A tendência atual ainda é o abastecimento alimentar dependente de transporte de alimentos por longas distâncias com alimentos que poderiam ser produzidos mais próximos de quem consome. Acompanhando a determinação da obrigação da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, com a consequente melhoria das condições de renda para os agricultores e o incentivo à economia local, espera-se que o PNAE também incentive a produção diversificada, estimulando a soberania local na produção dos alimentos.

Para além de facilitar a comercialização dos produtos das organizações familiares rurais locais, acredita-se que o PNAE possa promover uma aproximação entre o agricultor familiar e a escola, trazendo benefícios nesta nova relação. Benefícios para a escola, para o agricultor e para a comunidade.

Maluf (2009) aponta para a possibilidade de criação de um elo institucional, por meio da escola, entre a atividade de ensino e a agricultura de base familiar, mediada pelos alimentos e pela alimentação, o que ainda está em processo de constituição.

O novo desenho do Programa traz uma configuração inovadora na execução que estimula parcerias locais e incentiva o fortalecimento das já existentes. Cria uma rede de saberes que pode qualificar as ações coletivas locais.

Turpin (2008), em estudo realizado anteriormente à obrigação imposta pela Lei nº 11.947/09, indicou que o Programa já se apresentava como ação promotora

da inserção competitiva da agricultura familiar no mercado institucional, com aumento na apropriação e circulação de riqueza e gerador de efeito multiplicador na economia local. A autora frisou que três aspectos já estavam presentes na legislação do PNAE e que já se mostravam importantes mecanismos de estímulo à agricultura familiar: exigência de respeito à vocação agrícola e hábitos alimentares regionais; compras dentro dos limites geográficos regionais; e uso de produtos *in natura*. Esses estímulos, por si só, já promoveriam a integração de políticas públicas com o foco na agricultura familiar, podendo ser um modelo efetivo de redução da desigualdade social em uma região.

As potencialidades da aquisição da agricultura familiar para o PNAE, conforme apontados nos estudos citados, enfrentam, todavia, inúmeros desafios para a sua consolidação. Dentre estes, ressalte-se a própria conformação do Programa, que introduz significativas inovações para o próprio campo da gestão pública.

Por ser uma ação que inclui diferentes instâncias, como a saúde (regulamentação sanitária dos empreendimentos agroindustriais), a agricultura (assistência técnica, crédito, organização da produção e controle sanitário) e a gestão da educação (levantamento adequado da demanda, operacionalização da compra), a aquisição de produtos da agricultura familiar, para alimentação escolar, torna-se um processo dispendioso, requerendo mais energia cooperativa na gestão municipal e/ou estadual, comparado às compras públicas convencionais, regidas, de modo geral, apenas pelo critério menor preço. Muito embora tenham emergido ultimamente novos desenhos de implementação de políticas públicas, o discurso ainda encontra barreiras em processos locais arraigados em ações departamentalizadas. Muito se evoluiu, mas a intersetorialidade ainda é um grande desafio.

O Programa se institucionalizou com uma inegável necessidade de conformação intersetorial e esse desenho se constitui num desafio. Além disso, a estratégia de inclusão da produção dos agricultores familiares, por meio da compra direta com as organizações produtivas de agricultores locais, exige articulação entre a produção local e a demanda das escolas. Essa necessária aproximação pode qualificar a gestão de políticas públicas locais, principalmente as ligadas à garantia de SAN e, no contexto da educação, fortalecer as ações

educativas para promover a discussão da alimentação saudável, incluindo a discussão da produção e do acesso aos alimentos e os impactos na orientação da alimentação da comunidade. Ademais, a inclusão ainda traz novas perspectivas para os agricultores familiares locais.

A inclusão dos gêneros da agricultura familiar na alimentação escolar pode aumentar o acesso ao alimento seguro, pois traz a possibilidade de conhecer a origem da cadeia de produção do alimento produzido em âmbito local. Ao percorrer menores distâncias, especialmente quando se trata de frutas e hortaliças, os alimentos chegam ainda frescos às escolas.

O Programa pode trazer, ainda, a possibilidade de acesso ao alimento variado, pois, com mercado certo, o agricultor familiar pode variar sua produção e se adequar às necessidades da demanda da alimentação escolar. A inclusão de produtos da agricultura familiar na alimentação escolar favorece também o consumo de alimentos regionais que respeitem os hábitos e a cultura local, pois há inclusão, no cardápio, de gêneros alimentícios tradicionalmente produzidos e consumidos pela comunidade.

Após 2009, transcorridos cinco anos da nova relação estabelecida entre os gestores públicos da educação e as organizações produtivas da agricultura familiar, verifica-se que ambos os lados procuram alinhar caminhos para construir a aproximação entre os campos da produção e do consumo, de forma a conciliar as necessidades. Entretanto, a sintonia ainda está em processo de adaptação. A identificação das necessidades e a construção de soluções locais em conjunto, considerando as potencialidades e limitações dos dois universos, são o principal desafio para a implementação da compra local da agricultura familiar para a alimentação escolar.

Neste contexto, o presente estudo pretendeu verificar se a compra local de gêneros da agricultura familiar para o PNAE está contribuindo para aproximar a produção e o consumo e fomentar processos educativos, com a avaliação dessa relação sob a ótica do agricultor familiar. Foram realizadas 13 entrevistas semiestruturadas com agricultores familiares que produzem e comercializam gêneros alimentícios para a alimentação escolar em 11 municípios brasileiros distribuídos da seguinte forma: 1 (um) agricultor familiar por município, abrangendo 2 (dois) municípios localizados em 1 (um) estado de cada uma das

5 (cinco) regiões brasileiras. Buscou-se apreender suas percepções em relação ao PNAE, verificando em que medida a estratégia decorrente da aplicação do artigo 14 da Lei nº 11.947/09 está contribuindo para aproximar o agricultor e a escola e qual é o potencial educativo dessa aproximação.

Método

Para a análise da transcrição das entrevistas as categorias estabelecidas foram construídas a partir das respostas às perguntas norteadoras, considerando a percepção do agricultor enquanto sujeito do PNAE. As categorias criadas para a análise das entrevistas realizadas são apresentadas a seguir:

Quadro 1

Categorias e elementos de agrupamento do discurso

| Categorias | Elementos de agrupamento do discurso |
|--|---|
| 1 – A participação do agricultor familiar na comercialização para o PNAE | <ul style="list-style-type: none">- Participação dos agricultores familiares no PNAE antes de 2009- O início da comercialização da produção para o PNAE- Elaboração do projeto de venda, participação na chamada pública e a relação dos agricultores familiares com a Secretaria de Educação- Definição dos preços dos produtos adquiridos diretamente dos agricultores familiares para a alimentação escolar |
| 2 – O agricultor e o mercado | <ul style="list-style-type: none">- Assistência Técnica- A agricultura familiar e a agroecologia- Cooperativismo- Participação nas compras públicas de alimentos |
| 3 – O agricultor e a escola | <ul style="list-style-type: none">- Relação do agricultor familiar com o responsável técnico (RT) pela Alimentação Escolar- Relação com o Conselho de Alimentação Escolar (CAE)- Qualidade da alimentação oferecida nas escolas- Relações com a escola e a participação em atividades pedagógicas |

Continuação_Quadro 1

| Categorias | Elementos de agrupamento do discurso |
|---|---|
| 4 – Percepção e avaliação do agricultor familiar sobre a participação da agricultura familiar no PNAE | <ul style="list-style-type: none">- Avaliação do Programa- Aprendizado com o Programa- Significado e sentido para a família- Êxodo rural- Educação formal da família. |

Fonte: Autores (2015).

Considerações sobre os resultados apresentados

Constatou-se que o PNAE tem promovido a aproximação entre a produção e o consumo. A necessidade de interação da escola e dos produtores, sobretudo para atender a inclusão dos gêneros alimentícios produzidos e comercializados diretamente pelos agricultores familiares, tem fomentado a conexão entre os dois lados. Essa aproximação tem reorientado as práticas do produtor. Pelo lado do produtor, a aproximação já colhe frutos. O produtor conhece e considera as necessidades do consumidor para o planejamento de sua produção. Os produtores estão optando pela diversificação da produção, a partir do diálogo com o ente público para a comercialização de sua produção.

Essa aproximação, ao colocar em um processo coletivo de trabalho para a execução da política o setor produtivo – agricultores familiares – e o consumo – escolas, para atendimento de uma demanda qualificada de aquisição de alimentos, tem contribuído para a melhoria dos cardápios escolares. A comercialização de alimentos para o PNAE vem auxiliando os agricultores familiares na inserção de sua produção no mercado.

Ademais, o fornecimento de produtos para a alimentação escolar tem efeitos positivos no desenvolvimento da região. O Programa possibilitou uma nova alternativa de produção e comercialização para os agricultores envolvidos, aumentando a renda das famílias. Dessa forma, possibilita-se o desenvolvimento local, com a produção e o fornecimento de alimentos de qualidade produzidos

próximos do consumidor. Destacam-se ainda aspectos relacionados à sustentabilidade.

Foi verificado que a integração de todos os agentes envolvidos, desde o planejamento dos cardápios, à produção e o recebimento dos alimentos, garante o sucesso da compra da agricultura para a alimentação escolar. Os depoimentos referiram a importância da participação dos órgãos locais de apoio à agricultura para a efetividade da participação dos agricultores na venda para a alimentação escolar. Salienta-se a importância da participação permanente e do caráter interdisciplinar dos agentes governamentais e não governamentais envolvidos na execução do PNAE.

Os resultados indicam que o fornecimento para a alimentação escolar está estimulando o controle e protagonismo social, atendendo o princípio da participação social nas políticas públicas e, sob esse aspecto, configura-se o papel do Programa na educação política dos cidadãos. O desenho interinstitucional da aquisição de produtos da agricultura familiar local para a alimentação escolar propõe a mobilização dos diversos atores envolvidos, desde a produção até o consumo final na escola, estimulando o exercício do controle social que, para além da fiscalização, propicia um espaço de diálogo, formação e construção conjunta de caminhos para a superação de desafios, em busca da implementação do consumo responsável na alimentação escolar.

Nas entrevistas, os agricultores demonstraram a satisfação em relação ao PNAE. Os agricultores estão confiantes e sentem-se desafiados a experiências de grupo, de compromisso, de incorporação de aprendizagens e de envolvimento com as escolas. Avaliam que o PNAE se apresenta como uma possibilidade real de renda, com preços mais justos para seu trabalho e um mercado que lhes permite planejar sua produção e seu trabalho.

Os agricultores familiares avaliam que a qualidade da alimentação escolar mudou. Há maior oferta de alimentos frescos, frutas e hortaliças nas escolas. No entanto, sublinham que embora os processos de comercialização estejam mais facilitados, a burocracia nos trâmites de venda ainda são um fator complicador para a autonomia da sua participação na comercialização com o poder público.

Os resultados da pesquisa auxiliaram na identificação das principais dificuldades enfrentadas pelos envolvidos na operacionalização do Programa. As

entrevistas realizadas mostraram que, ainda que o PNAE tenha proporcionado impactos positivos na aproximação entre produção e consumo, na qualidade da alimentação escolar e nos benefícios diretos para os agricultores familiares, o fornecimento de alimentos pela agricultura familiar enfrenta algumas dificuldades como falta de assistência técnica, inadequação da pauta de compras em relação à produção local e irregularidade nos pedidos de entrega. A parceria entre secretarias de educação e agricultura tem sido um grande desafio para a realização de chamadas públicas, bem como a interação do CAE. Mesmo assim, todos os entrevistados enfatizaram a relevância do Programa para a melhoria das condições de vida dos agricultores familiares.

O estudo apontou a necessidade de se avançar no monitoramento da execução do Programa, promovendo maior atenção à assistência técnica para além da execução operacional da aquisição e oferta de preparações saudáveis. O Programa tem um regulamento avançado e é preciso também avançar na ponta, estimulando a implementação de um passo desafiador que é a integração da comunidade escolar e do setor produtivo para a promoção de estratégias que possibilitem ações educativas integradoras que promovam a formação de hábitos alimentares saudáveis.

Mas, ao se pensar no Programa enquanto ação educativa, a relevância é ainda maior. A agricultura familiar é uma forma de organização de produção, mas também é um modo de vida, de trabalho, que enxerga a terra como uma relação mais profunda que um instrumento de trabalho. É uma categoria que pode trazer a discussão dos modos de produção dos alimentos para dentro das escolas e contribuir para a reflexão da importância da produção e consumo sustentáveis. Podem contribuir para restabelecer novas relações entre consumo e produção, muito perdidas hoje por causa da nova forma de se produzir alimentos: concentrada geograficamente e que requer processos de industrialização para garantir mais durabilidade pelo fato de depender de transporte por longas distâncias.

O agricultor familiar e a alimentação escolar

Todos os agricultores familiares entrevistados referiram como maior ganho na

participação, a garantia de renda estável. Este é o resultado direto percebido pelos agricultores familiares a partir da comercialização para a alimentação escolar.

Mas, para além da renda garantida – o que tem grande impacto na vida de trabalhadores, que sempre contaram com um mercado instável e demanda escassa – os depoimentos indicam que os agricultores demonstram esperança e expectativas positivas em relação ao Programa, além da convicção de que mudanças são possíveis. Os relatos dos agricultores apontam que acreditam que o Programa trouxe melhoria para a vida da família. Os agricultores relataram que se sentem úteis e percebem a importância do seu trabalho para a escola e para a comunidade. Relataram o orgulho de fornecer alimentos para a escola. Que têm aprendido como planejar a produção e participar das seleções. Também têm percebido a necessidade de se qualificar, buscar novidades para se capacitar na produção, de participar das discussões nas escolas para conhecerem a demanda e os sujeitos envolvidos no Programa, e de se organizar em rede entre os produtores locais, para reivindicar a regularidade na compra por parte das prefeituras. Passaram a conhecer os responsáveis pela alimentação escolar, entender o papel do nutricionista no Programa e a importância da produção de alimentos com qualidade.

Apesar de terem vivido boa parte da vida no campo, sem perspectivas de mercado garantido para a sua produção, os agricultores, como sujeitos comprometidos com a atividade de produção, para além do universo do trabalho, pois a terra para o agricultor familiar tem um significado simbólico que norteia a vida social, política e familiar, identificam na comercialização para a alimentação escolar motivos para incorporar novas práticas, se reorganizar, planejar a produção, mas sem deixar de lado os princípios da agricultura familiar no campo: a socialização, a luta por melhoria e o respeito ao meio ambiente.

O agricultor familiar, a escola e os frutos que ainda poderão ser colhidos.

Apesar dos avanços identificados, da aproximação promovida pelo PNAE entre o campo da produção e a demanda da alimentação escolar, dos benefícios

relatados pelos agricultores familiares fornecedores, os depoimentos mostraram que os agricultores entrevistados ainda não participam de processos educativos formalmente instituídos com os estudantes. A revolução que o PNAE e outros programas de SAN estão incentivando é a inserção, no contexto dos processos de aquisição e de oferta de alimentos, da necessidade de promover a reconexão entre a produção e o consumo. No entanto, o PNAE pode ir além, ao colocar essa discussão dentro da sala de aula. Este processo é novo e envolve empoderamento dos sujeitos nas secretarias de educação, nas escolas e nas organizações sociais locais.

O próximo passo é avançar na implementação de ações que promovam a transformação do olhar de crianças e adolescentes escolares em relação ao ato de se alimentar, ao promover a reflexão do consumo e as consequências das suas escolhas, ao determinar a demanda pela produção de alimentos e, ainda, as consequências para a sua saúde e a relação com o meio, tendo condições, inclusive, de refletir sobre os impactos de suas escolhas sobre as condições socioeconômicas da sua comunidade.

O que foi captado nos depoimentos entre os agricultores familiares é reflexo de um dos grandes desafios do Programa: a implementação efetiva das ações de educação alimentar e nutricional, utilizando o momento da oferta e os sujeitos envolvidos com toda a cadeia de produção da alimentação escolar como ferramenta pedagógica para a discussão das relações entre o consumo e a produção do alimento.

Para isso, cada sujeito dentro da escola deve se empoderar, mediante a apropriação do discurso da importância da alimentação escolar. Alimentar não se restringe ao ato de comer. Envolve, antes, as escolhas. E as escolhas carregam cultura, hábitos e também aprendizagem. Neste ponto é que a comunidade pode atuar, considerando, para que o processo faça sentido, a cultura e os hábitos dos escolares.

E, sobretudo, os parceiros que contribuem diretamente para a oferta da alimentação escolar precisam ser compreendidos como sujeitos que enriquecem a discussão de práticas alimentares saudáveis. Lembrando que a alimentação tem o poder de envolver a direção, os professores, as merendeiras e os auxiliares, além da gestão administrativa, da comunidade, e agora, também os produtores locais de alimentos.

Por outro lado, os agricultores familiares também devem entender o seu papel como sujeitos dotados de saberes que podem contribuir para a discussão de novas relações entre produção e consumo. Os agricultores familiares são agentes da cadeia influenciados diretamente pelas transformações no consumo das famílias. Como, normalmente, estão envolvidos em circuitos curtos de comercialização, são influenciados pelas escolhas alimentares da comunidade. Por isso, podem contribuir para fomentar a aproximação entre os estudantes e a produção dos alimentos consumidos por eles. Essa aproximação entre o produtor e os escolares pode gerar vínculos que podem promover um contexto mais favorável de interesse, sensibilização e aprendizagem.

Neste sentido, o desafio está para além da inclusão da educação alimentar e nutricional (EAN) como disciplina no currículo escolar. O que o PNAE pode promover é um ambiente propício para estimular a discussão. Um ambiente promotor de aprendizagem. Um ambiente no qual a oferta do alimento é adequada, em que o estudante tenha a oportunidade de conhecer o produtor do alimento que consome e incorpore valor a esse tipo de aproximação. Em que haja espaço para a discussão do que se consome e o porquê da escolha daquele tipo de consumo.

Espera-se com isso que novos consumidores estejam sendo formados, que conheçam e consumam maior diversidade de frutas e hortaliças, valorizem o gosto por alimentos de sua região, conheçam e acompanhem mais de perto os ciclos agrícolas e da natureza e que conheçam, valorizem e interajam, enquanto consumidores, com os produtores locais de alimentos.

Além disso, a importância de adquirir alimentos dos agricultores familiares para a educação não se restringe à comercialização do ponto de vista mercadológico. É possível por esta estratégia valorizar a importância da educação na vida de todos. Frequentar as escolas faz com que os agricultores familiares entendam o seu funcionamento, a infraestrutura necessária para armazenar os alimentos para assegurar a qualidade exigida nos editais, os equipamentos e utensílios adequados para produzir as refeições a serem ofertadas aos estudantes, e mais que isso, promove a discussão sobre hábitos saudáveis na alimentação e na produção dos alimentos. Desenvolve também responsabilidades compartilhadas quanto à qualidade da alimentação oferecida, envolvendo os agricultores familiares, já que

nas escolas que consomem os alimentos que produzem estão também seus filhos.

A aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar deve criar uma relação de aproximação com o agricultor e o espaço escolar, que pode se dar na participação da comunidade escolar, por meio dos conselhos, e na participação do processo pedagógico, por meio das atividades curriculares de EAN, tanto dentro da escola, quanto nos espaços de produção de alimentos.

Aponta-se, portanto, para a necessidade de redirecionar o foco de atuação do Programa, aproveitando o espaço físico privilegiado de atuação da alimentação escolar como atividade cotidiana na escola para promover um ambiente favorável a um processo inovador de educação, em que os resultados da incorporação da importância da reconexão entre produção e consumo tenham impactos positivos para a cadeia de produção e consumo de alimentos e para a formação de hábitos alimentares saudáveis nos estudantes.

Referências

ANJOS, Flávio Sacco dos; BECKER, Cláudio. Agricultura Familiar e Mercados Institucionais: o desenvolvimento como liberdade. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 45, p. 92-101, 2014 (Suplemento especial). Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/publicacoes/ren-numeros_publicados/docs/ren_2014_8_flavio_v2.pdf>. Acesso em: 17 out. 2014.

BELIK, Walter; SOUZA, Luciana Rosa de. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. **Revista Planejamento e políticas públicas**, Brasília. n. 33. jul./dez. 2009, p. 103-122.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 11.947, de 16 de junho de 2009**. (2009) Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm>. Acesso em: 19 jan. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Balanco das Ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. PLANSAN 2012/2015**. Brasília, janeiro/2014. Disponível em: <<http://www3.planalto.gov.br/consea/biblioteca/publicacoes/balanco-plansan/view>>. Acesso em: 28 set. 2014.

MALUF, Renato. Compras para a alimentação escolar e a promoção da agricultura familiar. **Carta Maior**, 21/9/2009. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Opinioao/Compras-para-a-alimentacao-escolar-e-a-promocao-da-agricultura-familiar/22029>>. Acesso em: 27 set. 2014.

TRICHES, Rozane Márcia; FROEHLICH, Elisangela; SCHNEIDER, Sérgio. Relações de produção e consumo: a aquisição de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Dois Irmãos (RS). In: SCHNEIDER, Sérgio; GAZOLLA, Márcio (Orgs.). **Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011, p. 253-256.

TURPIN, Maria Elena. **A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares**. 2008. 176 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2008.

_____. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. **Segurança alimentar e nutricional**. Campinas, v. 16, n. 2, p. 20-42, 2009.

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**, Lajeado, v. 18, n. 2, p. 57-79, 2011..

Capítulo 3

CONHECIMENTO E PESQUISA NAS CIÊNCIAS HUMANAS: PERSPECTIVA DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Isabela Cristina Marins Braga⁶

Juliana Lacerda Machado⁷

Afonso Galvão⁸

Introdução

Desde os primórdios o ser humano busca explicações sobre a realidade do mundo e a respeito de sua própria existência. Isso se manifesta na ação, nas energias que

6 Doutoranda em Educação pela Universidade Católica de Brasília, membro do grupo de pesquisa do programa Ciência sem Fronteiras do CNPq, professora da Educação Superior.

7 Doutoranda em Educação pela Universidade Católica de Brasília, membro do grupo de pesquisa Financiamento da Educação Básica no Brasil: desafios e possibilidades no século XXI, professora da Educação Superior.

8 Doutor em Psicologia Educacional pela Universidade de Reading – Inglaterra, ex-reitor da Universidade Católica de Brasília e atualmente professor adjunto II do Programa de Mestrado e Doutorado em Educação da mesma universidade.

os indivíduos despendem para compreender a relação do seu mundo interior com o mundo exterior, por meio de processos cognitivos, que acabam se estruturando em torno de questões epistemológicas, tais como: O que é conhecimento? Existe conhecimento verdadeiro ou falso? Como ele é produzido e legitimado? Pensar nas respostas para tais questionamentos, conduz à reflexão sobre a natureza do conhecimento e sua diversidade, em função da subjetividade de concepções acerca desse termo.

Para Galvão, Ghesti-Galvão e Ribeiro (2015, p. 4) “Conhecimento é um termo dinâmico, multifacetado e plural”. Desse modo, sua análise não é linear ou temporal, já que este conceito está vinculado ao próprio desenvolvimento da sociedade e aos valores que moldam sua cultura. Nesse sentido, há uma incansável busca pelo conhecimento e que de certa forma dá sentido à existência humana e ao diálogo que temos com esse mundo de significados. Independentemente do nível de conhecimento que os indivíduos se propõem a desvelar, a busca pelo saber epistemológico contribui com a solução de problemas comuns à vida cotidiana. Tal busca torna-se possível mediante a pesquisa, atividade humana e social, carregada de valores, princípios e interesses que motivam e orientam o trabalho do pesquisador.

Contudo, é preciso reconhecer que, muitas vezes, a concepção de pesquisa se apresenta de maneira simplificada ou popularizada, o que faz com que alunos e professores deixem de tratá-la com o devido rigor. É fundamental que a prática da pesquisa seja conduzida de modo que os dados, as evidências, as informações coletadas e o conhecimento teórico levantado a respeito de determinado assunto possam alcançar os objetivos propostos (LÜDKE; ANDRÉ, 2012).

A ciência, assim como a pesquisa, evoluiu ao longo dos anos. Um grande exemplo disso são os fenômenos educacionais que, mesmo em função da sua particularidade, por se situarem entre as ciências humanas e sociais, por vezes foram tratados com base nas ciências naturais e com todo o rigor que possuem. Entretanto, a maturidade adquirida por estas áreas fez com que seus pesquisadores compreendessem que fenômenos dessa natureza não podem ser simplesmente isolados, para serem compreendidos. Nesses casos, a subjetividade e a visão de mundo são fundamentais para a compreensão e explicação do objeto de estudo.

Com base nesse contexto, a presente pesquisa teve como objetivo apreender a

perspectiva de professores da Educação Superior a respeito do termo conhecimento e do processo como é produzido. O estudo, de abordagem qualitativa, entrevistou professores da área de Ciências Humanas de uma Instituição de Ensino Superior (IES) privada no município de Unaí (MG). Os resultados apontam para a perspectiva plural e multifacetada do termo conhecimento, indicando que a produção deste está intimamente ligada à visão positivista e ao apego às ciências naturais no modo de produzir conhecimento.

Este capítulo está organizado em quatro partes: a primeira parte discute a noção de conhecimento e saber; a segunda parte analisa a relação entre ciência e cientificidade; a terceira trata da metodologia utilizada neste estudo e, por último, a apresentação e discussão dos resultados.

Conhecimento e saber

A Modernidade carrega consigo uma grande marca que é a narrativa, a respeito do conhecimento, representada pela crença na possibilidade de atingir a verdade, em que o ser humano tem condições de descobrir qualquer coisa. Nesse sentido Vasconcelos e Lima (2012) questionam: É possível uma autonomia da racionalidade prática da forma como os gregos antigos afirmavam?

As ciências se caracterizam pela busca de um fundamento único e absoluto para o conhecimento produzido e a discussão em torno da dicotomia entre paradigmas qualitativo e quantitativo apresenta importantes pontos em relação ao objetivismo e o relativismo (ANDRÉ, 1991), além do mais envolvem questionamentos a respeito do critério da verdade no conhecimento científico e do valor dos resultados da pesquisa. Bernstein (1983) contribui com essa discussão ao teorizar a respeito de um movimento que existe para além do objetivismo e relativismo na contemporaneidade.

O fato de o ser humano fazer parte da natureza e ser dotado de categorias *sui generis* que orientam seu mundo de expressão e relação acabam exigindo dele o ato de conhecer, como afirmam Barros e Lehfeld (2007). Segundo os autores, essas categorias exigem desdobramentos relacionados ao ser cognitivo, alguns, sensíveis e outros, metassensíveis. Os desdobramentos sensíveis referem-se às

expressões corpóreas, enquanto os metassensíveis relacionam-se ao pensamento, à reflexão e à abstração.

O indivíduo conhecer o mundo e conhecer-se no mundo também representam atividades humanas fundamentais para a sobrevivência, como ressaltam Galvão, Ghesti-Galvão e Ribeiro (2015). Para os autores, o conhecimento, de acordo com a perspectiva psicológica, resulta de um conjunto de operações mentais que envolvem raciocínio, percepção e aprendizagem. E em última instância, está relacionado a crenças. Os conhecimentos específicos que os indivíduos carregam estão diretamente ligados aos princípios e valores que definem a cultura na qual estão inseridos.

O ser humano, além de sua natureza cognitiva, apresenta também competência perceptiva, já que a percepção é de algum modo definida como o próprio conhecimento de um objeto (CHALMERS, 1993; BARROS; LEHFELD, 2007). Devido à consciência de si mesmo e de seu ser existencial, o indivíduo acaba se constituindo como único dentro do universo. E em função de sua capacidade de pensar e refletir, acaba buscando explicações a respeito do mundo. Dentro de uma dinâmica progressista, constrói e conhece os mecanismos potenciais e atuais do meio ambiente e da sociedade a que pertence.

O conhecimento pode ser entendido como “(...) a manifestação da consciência de conhecer”, como expõem Barros e Lehfeld (2007, p. 36). Os autores afirmam que de um modo mais simplificado pode-se dizer que o conhecimento existe quando a pessoa consegue explicar o dado vivido. O conhecimento tem uma relação direta com a vivência circunstancial e estrutural necessária à adaptação, interpretação e assimilação a tudo que é interior e exterior ao ser.

Conforme Galvão, Ghesti-Galvão, Ribeiro (2015, p. 4) o conhecimento apresenta muitas formas, assim “[...] ele é multifacetado, plural e dialético”. Pode-se observar que há inúmeros níveis de conhecimento: científico, filosófico, espiritual, místico, técnico, artístico, literário, entre outros. O conhecimento está intimamente relacionado às representações que o sujeito tem, às suas declarações a respeito do mundo, não tem a ver com provar ou não provar algo.

Ciência e cientificidade

A saga de filósofos e pesquisadores na ânsia de compreender a complexa relação entre ciência e conhecimento, é revelada pela pluralidade metodológica que marcou a trajetória de vários estudiosos, e que até hoje contempla um cerco epistemológico bastante desafiador. Tratando do apelo antropológico em si, Minayo (2011) explica que o *homo sapiens* sempre mostrou-se inquieto em tornar conhecido a realidade em sua volta. A explicação para os fenômenos inerentes à vida e à morte, por vezes se faz via concepções dogmáticas, mitológicas e outras crenças que se fazem presentes na sociedade.

Contudo, o desejo pela sistematização metodológica coloca a ciência em uma posição hegemônica de construção da realidade, uma vez que o discurso científico tem um grande respeito social, quando se trata de buscar a verdade sobre o conhecimento (MINAYO, 2011; GALVÃO; GHESTI-GALVÃO; RIBEIRO, 2015). Mas, de acordo com Minayo (2011, p. 9), essa visão gera uma contradição, pois “A ciência é apenas uma forma de expressão dessa busca não exclusiva, não conclusiva, não definitiva” e sem unificação.

Nesse sentido, o reconhecimento de que o conhecimento só é verdadeiro quando resulta de uma análise científica carregada de procedimentos metódicos, revela-se como algo que deve ser melhor discutido, já que no campo das ciências humanas, os aspectos subjetivos da existência individual e coletiva são igualmente importantes para a compreensão da racionalidade humana. Historicamente a disputa pela cientificidade epistemológica das ciências (BACON, 1997; MONTAIGNE, 1987; *STANFORD ENCYCLOPEDIA OF PHILOSOPHY*, 2004) aponta que a sociedade continua à procura de soluções para perguntas sem respostas.

Há uma crença social de que o conhecimento adquirido a partir de padrões e normas de pesquisa, ressaltando a figura do pesquisador de laboratório, como ocorre nas ciências naturais, possui validade superior a de outras formas de conhecimento, provocando a necessidade de uma demarcação que diferencie conhecimento científico e conhecimento não científico (GALVÃO; GHESTI-GALVÃO; RIBEIRO, 2015). Mas o problema da demarcação envolve outros elementos, já que o conhecimento parte de vários níveis, conforme exposto no item

anterior. As discussões acaloradas entre os filósofos, como é o caso dos empiristas e racionalistas, têm como ponto comum, chegar ao conhecimento verdadeiro, embora que, para o racionalismo isso ocorra *a priori*, e para o empirismo, o alcance do conhecimento se dá *a posteriori* (STANFORD ENCYCLOPEDIA OF PHILOSOPHY, 2004).

Ao refletir sobre os conflitos no campo científico, Minayo (2011, p. 10) ressalta que:

(...) para nomear apenas uma das controvérsias que aqui nos interessa, citamos o grande embate sobre cientificidade das ciências sociais, em comparação com as ciências da natureza. Há aqueles que buscam a uniformidade dos procedimentos para compreender o natural e o social como condição para atribuir o estatuto de ‘ciência’ ao campo social. Há os que reivindicam a total diferença e especificidade do campo humano.

Parafraseando a autora referida, a cientificidade não pode ser confundida com normas, ou adotar a razão como padrão universal, conforme questiona Montaigne (1987), já que os seres humanos são também agentes da realidade que investigam. Desse modo, encontrar o ponto de Arquimedes para o problema da demarcação no campo das ciências humanas faz-se fundamental, já que esta área abarca o estudo dos aspectos do ser humano como indivíduo e como ser social.

Portanto, a ciência não deve ser encarada como uma ideologia repressiva, mesmo que, de algum modo, represente um movimento de libertação, uma vez que se relaciona com a incessante busca do ser humano pelo conhecimento (FEYERABEND, 1977). Compreender a ciência somente por concepções mais positivistas carregadas de rigor pode incorrer em um erro, uma vez que o conhecimento pode ser tudo aquilo que os indivíduos declaram sobre determinado objeto. (GALVÃO; GHESTI-GALVÃO; RIBEIRO, 2015; BERNSTEIN, 1983).

Com base no exposto, o presente estudo tem como objetivo discutir o que é conhecimento e como este pode ser produzido, a partir da visão dos docentes de cursos de graduação da área de Ciências Humanas. A pesquisa foi realizada em uma Instituição de Ensino Superior (IES) privada, no município de Unaí (MG). O instrumento utilizado para a geração dos dados foi uma entrevista livre, realizada com uma amostra composta por 10 (dez) professores, selecionados aleatoriamente.

Método

O método utilizado foi o estudo de caso, por se tratar da investigação em profundidade de um grupo de indivíduos (LUDKE; ANDRÉ, 2012). Quanto à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa, uma vez que se buscou compreender o fenômeno, respeitando a subjetividade dos indivíduos envolvidos (BAUER; GASKELL, 2002). Os participantes do estudo totalizam 10 docentes do ensino superior, da área de Ciências Humanas, escolhidos aleatoriamente em uma IES, no município de Unaí (MG). No decorrer da análise, os entrevistados estão identificados pelo nome Docente e um número de 1 a 10.

Os dados foram gerados a partir da realização de uma entrevista livre (BISOL, 2012), tendo como questão norteadora a seguinte pergunta: **O que vem em sua mente quando você pensa no termo Conhecimento? Como você produz conhecimento?** Para a análise dos dados, utilizou-se a Análise de Conteúdo de Bardin (1977), respeitando a seguinte cronologia: “1) a pré-análise; 2) a exploração do material; 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação” (BARDIN, 1977, p. 121).

Após a leitura flutuante, foi possível construir um Quadro de Falas das entrevistas, para melhor proceder à categorização de elementos-chave das falas. Os entrevistados forneceram algumas informações para a composição do seu perfil, conforme mostra a tabela a seguir:

Tabela 1
Perfil dos docentes

| | | Frequência |
|--------|--------------|------------|
| Gênero | Masculino | 6 |
| | Feminino | 4 |
| Idade | Até 35 anos | 4 |
| | 36 a 45 anos | 1 |
| | 46 a 55 anos | 4 |
| | 56 a 65 anos | 1 |

Continuação_Tabela 1

| | | Frequência |
|---|--------------------|------------|
| Titulação | Especialização | 4 |
| | Mestrado | 5 |
| | Doutorado | 1 |
| Há quantos anos o (a) senhor (a) atua como professor (a) da Educação Superior? | Há menos de 5 anos | 4 |
| | De 6 a 10 anos | 3 |
| | De 11 a 15 anos | 1 |
| | De 16 a 20 anos | 2 |
| | Há mais de 20 anos | 0 |

Fonte: Dados da pesquisa, 2015.

Segundo os dados da Tabela 1, há uma certa heterogeneidade entre os sujeitos entrevistados, especialmente no que se refere à idade e ao tempo de atuação no ensino superior. Quanto à titulação, trata-se de um grupo de docentes que buscam aperfeiçoar-se na área em que atuam, pois, mesmo verificando a existência de professores com título de especialista, a maioria destes mostra-se preocupada com a sua qualificação ou já está buscando uma formação mais apropriada.

Resultados – Discussão

Quanto às respostas à questão norteadora da pesquisa, verificou-se uma diversidade de opiniões, que podem estar associadas à própria heterogeneidade do grupo, e ao fenômeno investigado, pois o termo *Conhecimento* é complexo pelo dinamismo e pluralidade que o envolve. Além disso, a definição do termo está associada à própria maturidade do ser humano. Desse modo, verificou-se entre as respostas obtidas, uma relação com os níveis de conhecimento, em três grupos diferentes: conhecimento sensível (senso comum), conhecimento filosófico e conhecimento científico. O nível do conhecimento filosófico pode ser observado nas falas abaixo:

(...) conhecer é uma aventura **que começa no dia em que nascemos...** eh...é uma abertura a novas ideias e descobertas. Contudo isso, como existem curiosidades naturais na pessoa humana, então...forçosamente novas descobertas surgirão. (DOCENTE 1, grifo nosso).

Olha! Conhecimento é a noção que se tem sobre algo ou alguém que exige maior percepção sobre o que se vê, viu?! (DOCENTE 4)

Oh! Pra mim o conhecimento é a conjugação de pontos de aprendizagem e conhecimentos **prévios** que se solidificam melhorando e favorecendo o convívio social (...) (DOCENTE 6, grifo nosso).

Bom...conhecimento é a capacidade de entender os acontecimentos e as pessoas...podem então gerar meios para modifica-los e influenciá-los (...) (DOCENTE 10).

Além da dimensão filosófica presente nas declarações acima, os docentes deixam claro a perspectiva do conhecimento *a priori*, a relação com a comunicação do homem enquanto indivíduo e pessoa. Ou seja, o ser humano se desenvolve enquanto pessoa carregada de desejos, aptidões, virtudes e se localiza no mundo, compreendendo o seu lugar na sociedade (CHALMERS, 1993).

A concepção *a priori*, também pode ser explicada pela visão racionalista, de acordo com a Tese do Conhecimento Inato, na descrição da *Stanford Encyclopedia of Philosophy* (2004), segundo a qual o conhecimento é apreendido pela natureza racional, sem a interferência da experiência do sentido. A noção sobre a Metafísica e a Ontologia também foram contempladas nas colocações dos docentes, que na sua maioria estabeleceu uma ligação entre o mundo físico e espiritual.

Quanto ao nível do conhecimento sensível (senso comum), os entrevistados apontaram que:

Para essa pergunta duas palavras me surgem rapidamente: **curiosidade e incerteza**...e considerando que **diferencio informação de conhecimento**, sou levado a acreditar que ajudo a produzir conhecimento quando...através da apresentação de incertezas, consigo estimular a curiosidade (...) (DOCENTE 5, grifo nosso).

Conhecimento! Logo imagino **informação**... mas não qualquer espécie de informação. Trata-se de uma **informação qualificada** com conteúdo útil àquele que a recebe. (DOCENTE 8, grifo nosso).

Conhecimento é ... **saber**, ou seja, possuir informações que podem ser transmitidas e...ou adquiridas ... (DOCENTE 9, grifo nosso).

A experiência cotidiana está presente nas falas acima, cujas definições não são carregadas de rigor ou de objetividade, o que remete ao “empirismo”. Algumas características do senso comum, descrito por Barros e Lehfeld (2007), como sensitivo, superficial, subjetivo, destituído de método e impregnado de projeções psicológicas, podem ser vislumbradas nos discursos, uma vez que relacionam o termo *Conhecimento*, àquilo que imediatamente vivenciam no mundo. Desse modo, “dependendo da forma como o homem vê o mundo e de como o interpreta e o interioriza, surge a dimensão de seu entendimento e ação” (BARROS; LEHFELD, 2007, p. 38).

Com relação à produção do conhecimento, a perspectiva dos docentes passou de *a priori* para *a posteriori*, ou seja, a pluralidade de ideias referente ao termo foi manifestada na vertente de que o conhecimento é produzido pela pesquisa e pelo uso de método, o que se aproxima muito mais da visão positivista e do apelo das ciências naturais (GALVÃO; GHESTI-GALVÃO; RIBEIRO, 2015). Vejamos a seguir:

(...) a minha produção de conhecimento se dá de formas diversas: ouvindo pessoas, observando coisas (objetos) e... fatos em conversas informais, **formais**, com a natureza. Também a produção acontece através de leitura de textos diversos (impressos ou virtuais), fotos, artefatos... e... também outra forma de se adquirir conhecimento é **através da coleta de dados que pode ser através de aplicação de questionários, de entrevistas, análise de documentos** ... (DOCENTE 2, grifo nosso).

(...) E eu produzo conhecimento com muita determinação...**analisando as informações a respeito do objeto de estudo por meio de pesquisas** e... construindo situações problemas, sabe? Envolver os alunos na participação de temas que sugerem reflexão e crítica. (DOCENTE 3, grifo nosso).

(...) o conhecimento pode ser produzido ou mostrado **através de pesquisas**, estudos, diálogos sobre o que se quer ver ou viu, para desta falar com precisão. (DOCENTE 4, grifo nosso).

E quanto ao produzir conhecimento... entendo que o magistério sendo exercido de forma responsável... inculcando no aluno a necessidade de fazer

parte do processo, já é um grande passo em direção à produção de conhecimento, né? (DOCENTE 7)

(...) através do **levantamento e realização de pesquisas** e informações sobre determinado assunto. (DOCENTE 9, grifo nosso).

A epistemologia que envolve a questão da produção do conhecimento volta-se principalmente à ideia de conhecimento *a posteriori*, podendo ser explicada pela tese do Empirismo, que, conforme mostra a *Stanford Encyclopedia of Philosophy* (2004), apesar de o ser humano ter conhecimento empírico, este somente será adquirido em sua totalidade pela experiência sensorial.

Nesse sentido, ao mesmo tempo em que os docentes reconhecem o aspecto metafísico e ontológico como fundamental para compreender a realidade em sua volta, também buscam uma explicação científica para a compreensão dos diversos fenômenos. É como se a ciência, no que compete à produção do conhecimento, fosse a única maneira válida de chegar ao conhecimento verdadeiro. Para Minayo (2011) isso esbarra na concepção hegemônica da ciência, como uma forma de se estabelecer na sociedade. O que Galvão, Ghesti-Galvão e Ribeiro (2015, p. 11) reafirmam ao esclarecer que “(...) há grande respeito social pela verdade que é estabelecida a partir do discurso científico”.

Desse modo, seria possível compreender o *Conhecimento* ou produzi-lo essencialmente a partir de métodos científicos padronizados? Os docentes contemplaram pontos muito diversos em relação ao termo, ao mesmo tempo em que se identifica uma certa dificuldade em definir e produzir *Conhecimento*, partindo de uma mesma premissa. Contudo, mais do que se preocupar em definir um método de adquirir conhecimento (FEYERABEND, 1977), há que se valorizar os aspectos inerentes à natureza humana e social.

Conclusão

Os resultados da pesquisa permitem refletir a respeito da perspectiva apontada pelos participantes quanto ao termo *conhecimento* e *como o conhecimento é produzido*, perspectiva esta que se apoia na visão plural e multifacetada que o

termo *conhecimento* carrega consigo desde os primórdios da humanidade. Pode-se observar entre os dados gerados pela pesquisa a existência de uma relação com os níveis de conhecimento, sendo que estes foram subdivididos em três distintos grupos: conhecimento sensível, conhecimento filosófico e conhecimento científico.

Para os participantes a perspectiva do conhecimento filosófico e *a priori*, perpassam as formas *a priori* da sensibilidade e do entendimento humano a respeito do termo *conhecimento*, ou seja, este termo não é isento da comunicação do indivíduo enquanto pessoa carregada de ideologia e inserida em um dado espaço e tempo no mundo.

Os docentes estabeleceram uma relação entre o mundo físico e espiritual ao tentarem definir o termo *conhecimento*, fazendo com que a Metafísica quanto a Ontologia ganhassem destaques nas falas dos participantes. Quanto ao nível do conhecimento sensível, os entrevistados privilegiaram a experiência cotidiana nos discursos, evidenciando falas não carregadas de rigor e de objetividade, remetendo assim ao empirismo, já que o termo conhecimento acabou sendo relacionado às experiências vividas.

A pesquisa também apontou que em relação à *produção do conhecimento*, houve uma mudança na perspectiva dos docentes que passou de *a priori* para *a posteriori*, o que pode ser explicado pela visão plural e multifacetada que o termo conhecimento carrega. Para os participantes o conhecimento é produzido por meio de pesquisa e com o auxílio de um método, o que demonstra uma visão positivista e o apelo às ciências naturais.

Por se tratar de um estudo de caso, é preciso reconhecer a limitação da pesquisa e ressaltar que os dados aqui discutidos não podem ser generalizados. Entretanto, foi possível observar como o termo *conhecimento* é plural e multifacetado, o que de certa forma acabou gerando dificuldades para os docentes discursarem a respeito dele. O estudo aponta que a visão e o legado positivista e o interesse pelas ciências naturais ainda representam o *fazer ciência* e o *produzir conhecimento* dentro da academia.

Referências

ANDRÉ, M. E. A. Técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa: oposição ou convergência? **Cadernos CERU**, n. 3, 1991.

BACON, Francis. **Novum Organum ou verdadeiras indicações acerca da interpretação da natureza**. Trad. José Aluysio Reis de Andrade. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Portugal: Edições 70 Ltda, 1977.

BARROS, A. J. da S.; LEHFELD, N. A. de S. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2002.

BERNSTEIN, R. J. **Beyond objectivism and relativism: science, hermeneutics and práxis**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1983.

BISOL, Cláudia Alquati. Estratégias de pesquisa em contextos de diversidade cultural: entrevistas de listagem livre, entrevistas com informantes-chave e grupos focais. **Estudos de Psicologia**, Campinas/SP, v. 29, p. 719-726, out./dez. 2012. Disponível em: <file:///D:/Meus%20documentos/Downloads/Bisol-2012-Estudos_de_Psicologia_(Campinas).pdf>. Acesso em: 5 jun. 2015.

CHALMERS, Alan F. **O que é ciência afinal?** São Paulo: Editora Brasiliense, 1993.

FEYERABEND, Paul. **Contra o método**. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves, 1977.

GALVÃO, A.; GHESTI-GALVÃO, I.; RIBEIRO, O. **Conhecimento, ciência e método: questões em Filosofia da Ciência**. 2015. No prelo.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ Marli. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: E.P.U, 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 30. ed. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2011, cap. 1, p. 9-29.

MONTAIGNE, Michel Eyquem de. **Ensaaios**. Trad. Sérgio Milliet. 2. ed. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1987.

STANFORD ENCYCLOPEDIA OF PHILOSOPHY. **Rationalism vs. empiricism**. Stanford: Stanford University, 2004. Disponível em: <<http://plato.stanford.edu/entries/rationalism-empiricism/>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

VASCONCELOS, I. C. O. de; LIMA, D. A. Para lá do objetivismo e relativismo. **Revista Eletrônica PESQUISEDUCA**. Santos, v. 4, n. 8, p. 437-444, jul./dez. 2012.

Capítulo 4

POLÍTICAS PÚBLICAS E ANÁLISE DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS – CONCEPÇÕES E PROCESSOS NUM CONTEXTO DE GLOBALIZAÇÃO

Luciana Cordeiro Limeira

Transitando entre os conceitos de política e políticas públicas

*A educação é um ato político, pois, todas
as nossas ações são também atos políticos
(FREIRE, 1985).*

O conceito de política tem se alterado no decorrer da história, desde o seu surgimento. Bobbio (2010, p.954) identifica na obra de Aristóteles “*Política*” um primeiro tratado sobre o tema. Nessa obra, encontram-se descritas “a natureza, funções e divisões do Estado e sobre suas várias formas de governo”. O significado de política aparece de forma mais simplificada como “a arte ou ciência do governo”.

A partir de então, durante muitos séculos o termo política designou o estudo “de uma esfera de atividades humanas que se refere, de algum modo, às coisas do Estado”. No entanto, o significado de política, gradativamente, sofreu alterações na época moderna, sendo modificado e substituído por outras expressões como “doutrina do Estado”, “ciência política”, “filosofia política”, usualmente, “para indicar a atividade ou o conjunto de atividades que, de alguma maneira, têm como termo de referência a *polis*, ou seja, o Estado”. Nesse sentido, *polis*, assume condição de sujeito e de objeto. Como sujeito, quando ordena, proíbe, legisla, retira e transfere recursos de um setor a outro da sociedade; como objeto, quando à Política são atribuídas ações relacionadas ao poder estatal, como, por exemplo, sua defesa, ampliação, manutenção e destruição (BOBBIO, 2010, p.954).

Nessa configuração, o conceito de política remete-se ao conceito de poder, da relação exercida por um indivíduo ou grupo de indivíduos sobre outro, e destes sobre um espaço ou território. Mario Stoppino (2010, p.933) conceitua poder, de uma forma geral, como “a capacidade ou possibilidade de agir, de produzir efeitos”, referindo-se tanto a indivíduos e a grupos humanos, quanto a objetos ou fenômenos naturais. Em relação à vida do homem em sociedade, o sentido de poder se especifica e se diferencia variando, desde a capacidade de agir, até a capacidade de determinação do comportamento humano, exercido por um indivíduo ou grupo sobre o outro. Para Max Weber (1922), o poder consiste na imposição de uma vontade própria que se baseia numa multiplicidade de situações dentro de uma relação social, mesmo que não consentida (WEBER *apud* HERB, 2013).

Dessa forma, a relação entre o governo e seus governados, numa sociedade, consiste numa relação tipicamente política, definida por relações de poder. Sendo o universo social o espaço onde se desenvolvem diferentes relações entre indivíduos e grupos de indivíduos, considera-se que toda ação política é, portanto, uma ação social.

A ação política, na concepção de Hannah Arendt (2002), é sinônimo de liberdade. Ao analisar tal conceito na perspectiva da autora, Torres (2007 p.236) esclarece que “a política não é domínio, de que não se baseia na distinção entre governantes e governados e nem é mera violência, mas ação em comum acordo, ação em conjunto, sendo reflexo da condição plural do homem e fim em si

mesma”. Nesse sentido, a ação política se realiza, em ação conjunta “configurando um acordo entre iguais” (TORRES, 2007 p.236). A política surge como relação, da existência humana estar vinculada a um mundo plural, onde a presença do outro se constitui como uma marca do fenômeno humano, que somente deixa de existir em momentos de insanidade.

A política, entendida “como a criação do novo, do inesperado, como ação plural, resultado do amor ao mundo e não como violência, não somente se apresenta como uma alternativa, como algo realizável, sendo inerente à condição humana”, assim, de modo imperativo, “é condição para a constituição do indivíduo e da comunidade político-jurídica na qual nos movemos” (TORRES, 2007, p.244).

Um ponto crucial destacado por Arendt (2002) é sobre os preconceitos existentes contra a política. Esses, de nossa parte, dos não políticos profissionais. Conforme a autora, “os preconceitos que compartilhamos uns com os outros, naturais para nós, que podemos lançar-nos mutuamente em conversa sem termos primeiro de explicá-los em detalhes, representam em si algo político no sentido mais amplo da palavra”. É sobre essa órbita de assuntos e posicionamentos que transitamos e se constitui num elemento primordial da questão humana (ARENDR, 2002, s/p). Portanto, o pensamento político se baseia nesse movimento comunicativo que origina a capacidade de formulação argumentativa.

Ao discorrer sobre os diferentes conceitos de política, Rizvi e Lingard (2010) se remetem aos conceitos formulados por diferentes autores. Para Hogrood and Gunn (1984), política é concebida como uma rotulação para um campo específico de atividade (educação, saúde, moradia) como uma expressão de uso geral ou de usos específicos; como decisões de governo; como autorização formal, como saída e resultados. Para Wendel *at al.*(2005), política é um campo de atividade, uma proposta específica, uma legislação governamental, um programa geral, assuntos desejados pelo Estado e os resultados alcançados. Já para Ball (1994), política é concebida como texto e ação; palavra e ação; o que é promulgado, bem como o que é pretendido. É importante destacar que política, na língua inglesa, assume dois significados distintos: *policy*, que significa ações propostas por diversos atores para diversos fins, e *politics*, como política partidária que compreende o debate e a disputa entre grupos.

Rizvi e Lingard (2010) esclarecem ainda que uma decisão individual não constitui uma política, pois a política expressa padrões de decisões, num contexto de outras decisões, tomadas por atores políticos em posições de autoridade e em favor de instituições estatais. A política pode se referir a coisas que podem ser alcançadas por meio do exercício de poder.

Para Taylor *et al.* (1997), comumente as políticas são admitidas por meio da existência dos textos, de um documento produzido sobre algum assunto ou tema. Assim, política pode ser vista como um processo integrante da produção de um texto ou documento político, como também, pode se referir à sua implementação. Dessa forma, política refere-se tanto a textos quanto a processos (TAYLOR *apud* RIZVI; LINGARD, 2010).

Essa definição compreende os limites e possibilidades para a implementação e efetivação de políticas, visto não existir um único fator determinante para suas práticas (RIZVI; LINGARD, 2010). Devido ao distanciamento entre a política proposta e sua realidade, as políticas são sempre incompletas. Necessitam de arranjos organizacionais e ajustes às práticas já existentes. Isto posto explica porque as propostas e objetivos políticos não são sempre alcançados na prática.

As políticas públicas são desenhadas e desenvolvidas em/para cenários locais, mas não isoladamente. Tais políticas servem a campos específicos de atividades sociais como a educação, a saúde, a segurança. Políticas públicas são, assim, normativas, pois expressam fins e meios concebidos na proposição e direcionamento de ações.

Por haver vários modos de fazê-lo, conceituar política pública é tarefa de difícil definição. Diferentes conceitos, formulados por diferentes autores, tratam do assunto. Conforme Souza (2006, p.24), o conceito de Laswell (1936), parte das seguintes questões: “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz?”, por estarem implicadas nas decisões e análises de política pública; Easton (1965) define política pública como um sistema que envolve formulação, resultados e o ambiente. No entanto, esclarece o autor, esse sistema pode ser influenciado por partidos políticos, mídia e grupos de interesse, repercutindo nos resultados e efeitos apresentados. Mais adiante, Lynn (1980) define política pública como “um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos”. Dye (1984), por sua vez, atribui à política pública “o que o governo escolhe fazer ou

não fazer”. Anteriormente a este conceito, Souza (2010) esclarece que Bachrach e Baratz (1962) já haviam afirmado que a não tomada de decisões diante de um problema também caracteriza uma ação política que influencia as políticas públicas. Peters (1986), num conceito mais atual, define política pública como a soma das atividades dos governos que agem, diretamente ou através de delegação, e que influencia a vida dos cidadãos” (SOUZA, 2006, p.24).

De forma geral, as definições de política pública apresentadas, tendem a uma visão mais abrangente e totalizante. Assim, os fatores constituintes desse todo, ou seja, “os indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses” ficam de fora (SOUZA, 2006, p.25). Conforme a autora, tais fatores precisam ser considerados, mesmo havendo “diferenças sobre a importância relativa desses fatores”. Como a repercussão das políticas públicas ocorre em vários setores e níveis da sociedade, decorre “daí porque qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade” (SOUZA, 2006, p.25).

As políticas educacionais em âmbito local e global

A experiência educacional com as massas não deveria ser como uma sugestão para o estudo de novas linhas para uma autêntica política popular? (WEFFORT, 1967).

As políticas educacionais constituem um conjunto de decisões, de caráter normativo como leis e decretos, referentes à educação. Como uma atividade social específica, as definições expressas nesses documentos orientam o desenvolvimento de ações voltadas para a educação (SAVIANI, 2008).

A política educacional se realiza pela ação de diferentes atores. Quando são propostas e estabelecidas por força do poder do Estado, suas ações são carregadas de intencionalidade, ou seja, determinadas por um conjunto de valores e ideias e de caráter institucional. Tem por objetivo o direcionamento do processo educativo e do seu controle como prática institucionalizada num determinado contexto

histórico. Assim, a política educacional, como um texto político referendado em legislação própria, encontra-se objetivada, tendo seu campo de atuação e efetivação, muitas vezes reduzido à formalização jurídica (OLIVEIRA, 2010). Nesse sentido, “ela contribui tanto para reproduzir uma ordem preestabelecida, quanto para transformá-la” (DUSO; SUDBRACK, 2010, p.67).

Como uma ramificação das políticas públicas “as políticas educacionais expressam a multiplicidade e a diversidade das políticas educativas num determinado período histórico” e se destinam a diferentes grupos e fins, no desdobramento de outras políticas como nas políticas de Educação Infantil, Educação Básica, Educação Superior, dentre outras (DUSO; SUDBRACK, 2010). Portanto, as políticas educacionais se constituem de um fracionamento das políticas públicas, com o objetivo de atender, especificamente, um de seus setores, nesse caso, a educação.

As políticas educacionais, em níveis de implementação, se diferenciam em âmbito local, nacional, regional e global (AFONSO, 2001). No entanto, a articulação da política educacional com a questão da globalização fez surgir um novo paradigma de governo educacional. O Estado, até pouco tempo atrás, tinha ampla autonomia de decidir sobre as políticas educacionais a serem implementadas. Sua autonomia resultava de intensas, complexas e contraditórias relações com as “classes sociais dominantes e, sujeita às demandas das classes dominadas e de movimentos sociais” (AFONSO, 2001, p.16). Recentemente, com o advento da globalização, essa autonomia tem diminuído, devido a uma redefinição de papéis do Estado-nação, própria do contexto e processos de globalização.

Para Rizvi e Lingard (2010) o conceito de globalização não tem um significado particular e uniforme, pois varia em conformidade com a dinâmica dos seus contextos específicos. Para Afonso (2001)

A globalização não é um fenômeno unívoco, coerente e consensual; não é um fenômeno que contenha aspectos e dimensões com consequências apenas positivas ou desejáveis; não expressa somente decisões, relações, tensões e influências que partam unidirecionalmente e impositivamente do nível global para os níveis regionais, nacional ou local, ou que tenham apenas como objetivo organizar ou garantir interesses voltados para a acumulação capitalista e para a dominação - globalização hegemônica (AFONSO, 2001, p.23).

A globalização, segundo o autor, também pode estar relacionada a “movimentos sociais de resistência”, assim como às “experiências e iniciativas concretas de mudança social, muitas vezes iniciadas localmente e ampliadas globalmente, em ambos os casos tendo como fundamento perspectivas econômicas, culturais, éticas e políticas” (AFONSO, 2001, p.23).

Para Santos (2002, p.26), “a globalização é um fenômeno multifacetado com dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo”. Consiste em intensas interações transnacionais, num processo amplo e profundo de disseminação das tecnologias de produção, de movimentações financeiras, de envio de informações e imagens por meio de redes de comunicação social, e também, do intenso deslocamento de produtos, pessoas e ideias.

Nesse sentido, a educação é, paulatinamente, influenciada pelos preceitos mercadológicos e articulados à lógica da globalização hegemônica. Ball (2001, p.100) adverte que “conceitos como ‘sociedade de aprendizagem’ e ‘economia baseada no conhecimento’ são poderosas construções sobre políticas, geradas no seio deste consenso”. A apropriação e inclusão destes e outros termos nos textos e discursos políticos corroboram a primazia dos imperativos das políticas econômicas sobre as políticas educacionais.

Para o autor, a criação das políticas nacionais passa, atualmente, por “um processo de bricolagem”, num constante movimento de “empréstimo e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos, de teorias canibalizadoras, de investigação, de adoção de tendências e modas e, por vezes, de investimento em tudo aquilo que possa vir a funcionar” (BALL, 2001, p.102). Com esta formatação, as políticas tornam-se frágeis. O autor esclarece que por serem produtos de acordos, as políticas são constantemente reformadas, por meio de “complexos processos de influência, e recriadas nos contextos da prática” (BALL, 2001, p.102). Sob o domínio dessa lógica, as políticas nacionais compreendem um conjunto de influências e interdependências que se caracterizam por complexas interconexões e hibridização. Isto é, combinam conjunturas distintas, ou seja, global e local.

Portanto, a formulação e implementação de políticas educacionais pode sofrer interferências em seu processo, conforme alterações que venham a ocorrer

em outras arenas políticas. Lucena, Silva e Jesus (2014, p.142) destacam a necessidade de atentar-se “às ideologias que permeiam os processos, sobretudo aqueles que pautam a construção e implementação das políticas educacionais”. Acrescentam ainda o posicionamento reflexivo que os educadores devem ter sobre suas responsabilidades frente a esses processos e advertem que “o avanço dessas políticas e a influência das agências internacionais no âmbito da educação”, numa perspectiva global, devem ser acompanhados (LUCENA; SILVA; JESUS, 2014, p.142).

Diante dessa realidade, Santos (2001) propõe encararmos a globalização sob três enfoques: a globalização como fábula (o mundo como nos é apresentado); a globalização como perversidade (o mundo como é); e ‘uma outra globalização’ (o mundo como pode vir a ser). Este último enfoque consiste numa globalização mais humana que só poderá vir a ocorrer mediante a construção de um outro mundo. Para tal, as bases materiais em que se apoiam o grande capital na construção da globalização perversa, poderão servir a outros objetivos atendendo a outros fundamentos sociais e políticos.

A pesquisa e análise de políticas educacionais

*“Vivemos num mundo confuso e
confusamente percebido”
(SANTOS, 2001, p.17).*

As políticas públicas, como já mencionado anteriormente, não são fenômenos monocausais. Constituem-se de “construções sociais e históricas” influenciadas por complexos e múltiplos determinantes sociais, culturais, políticos e econômicos. Sua tessitura encontra-se nas tramas, relações e conflitos (GOMES, 2011, p. 21).

Como um desdobramento das políticas públicas, as políticas educacionais operam no sentido de promover a “redistribuição ou a concentração do poder social” (GOMES, 2011, p.19). Conforme o autor, o poder social encontra-se distribuído em momentos históricos, de acordo com as alianças ou divisões de classes e grupos sociais, assim como, pela forma como o Estado está estruturado.

Nesse sentido, torna-se imprescindível ao pesquisador de políticas públicas compreender como os complexos e múltiplos determinantes atuam, interagem e interferem uns sobre os outros no contexto de disputas sociais que, por sua vez, “exprimem a distribuição do poder social na sociedade” (GOMES, 2011, p.19). O autor acrescenta ainda que

Ao estudo das políticas públicas que considere sua natureza complexa e múltipla, faz-se necessário romper com a lógica científica que as tomam em sentido linear e sequencial, caracterizada, muitas vezes, mas não somente, pela terminologia fixista formulação, implementação, resultados e avaliação (...) e que atribui à esfera Estatal, a condição central de agência de formulação de políticas, e aos demais sujeitos sociais, tomados, coletivos ou individualmente, a condição de implementadores e beneficiários das políticas públicas e, os reconhecem, com benevolência, como membros da sociedade civil que contribuem com o processo de formulação das políticas (GOMES, 2011, p.29-30).

Dessa forma, a compreensão dos processos de formulação, implantação e redefinição das políticas educacionais demanda relacioná-los ao contexto histórico de onde, quando e por quem foram desenhadas e geradas. Demanda identificar estruturas de poder e dominação radicadas em diferentes níveis sociais, econômicos e culturais e, exercidos pelo Estado, sob a influência de outras arenas políticas. Reconhecer e trabalhar com as implicações epistemológicas e metodológicas na análise de políticas públicas é a melhor forma de conviver com o problema da relatividade e intersubjetividade própria desse campo de estudo (GOMES, 2011).

A pesquisa sobre políticas educacionais se constitui, então, como um campo distinto de investigação. Devido a sua especificidade, a análise de políticas educacionais reivindica o emprego de referenciais analíticos mais consistentes, que possibilitem a interlocução entre diferentes perspectivas teórico-metodológicas.

A análise de políticas educacionais, numa perspectiva sociológica, propõe que as políticas investigadas sejam interrogadas, avaliadas e analisadas criticamente. Assim, torna-se possível compreender a essência de tais políticas de forma aprofundada e contextualizada. A partir de então, é possível relacioná-las a questões de justiça social.

No entanto, o desenho e produção dos documentos de políticas educacionais desconsideram as questões de contextos diversos, que destoam e divergem em vários aspectos, desde a inadequação da infraestrutura apresentada até as condições de trabalho existentes. Nesses documentos, o Estado é apontado como o principal ator, produtor de políticas, e o local onde as políticas se realizam.

Para Ball (2014a, p.22) “a pesquisa em política é sempre, em algum grau, simultaneamente reativa e parasítica”, pois, pode atender a diferentes finalidades sendo “fixadas em projetos políticos e processos sociais mais amplos, bem como em funções de gerenciar e neutralizar problemas sociais” (BALL, 2014a, p.33).

Assim, a análise política requer acompanhamento cuidadoso de uma pesquisa em âmbito regional, local e organizacional que possibilite identificar os níveis de aplicação, espaços de adequações e de possíveis artimanhas nos discursos de reforma (BALL, 2014a). Uma política implantada pode causar transtornos quando se choca com outras políticas já existentes e contraditórias entre si, que não estejam coordenadas quando estão em ação. Portanto, o enfoque sobre uma determinada política pode inibir, contradizer e influenciar a possibilidade de fixação de outras políticas, em circulação.

Para desenvolver análises de políticas educacionais Power (2014) destaca a importância da aplicação de uma estrutura macroanalítica e critica modelos de pesquisas que centram em detalhes e desconsideram o macrocontexto. Portanto, os problemas surgidos na relação micro e macro numa pesquisa encontram-se, tanto no referencial adotado para análise, quanto na descrição das pesquisas.

Ball (2014b) também aponta alguns problemas identificados na análise de políticas educacionais. Tais dificuldades encontram-se na ausência de sentido de tempo relacionada às “contradições históricas, estruturais e ideológicas” dessas políticas; na limitação de períodos analisados, que segundo o autor, podem estar relacionados a um status dos achados e suas conclusões; na ausência do sentido de lugar ou limitação de quadro (local), deslocando o objeto de pesquisa de seu espaço físico e cultural, para um ponto central onde repousa o poder, como se as relações sociais fossem marcadas por um movimento centrípeto (BALL, 2014b, 38).

Como resultado, o autor aponta o inter-relacionamento teórico ou teorização combinada como uma rica combinação de conceitos para analisar políticas, seus

efeitos e processos. Reafirma sua crítica ao isolacionismo teórico que desconecta as arenas de políticas educacionais das de políticas sociais e excede o papel da educação na incidência da reprodução de desigualdades sociais.

Nesse sentido, a abordagem do ciclo de políticas de Stephen Ball e Richard Bowe é apresentada por Mainardes (2006, p.48) como um útil referencial analítico para a análise de políticas educacionais, pois “permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até a sua implantação no contexto da prática e seus efeitos”. Nessa abordagem é estabelecida uma ligação entre duas posições, anteriormente distintas, “Estado e processos micropolíticos ou macro e micro análises”, pois o referencial teórico estabelecido incorpora ambas as dimensões. Conforme os referidos autores

O foco da análise de políticas deveria incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. Isso envolve identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática, e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas (MAINARDES, 2016, p.50).

Essa abordagem permite analisar as políticas educacionais a partir de suas várias facetas, sendo centrais, na análise proposta, as noções de influência, produção de texto, prática, resultado e estratégia (PAULILO, 2010). Nessa perspectiva, a pesquisa de política educacional envolve a análise multifacetada e multidimensional da política e as consequências que ela promove, como possíveis mudanças e impactos; também, das relações existentes dessa política com outras “políticas setoriais e com o conjunto das políticas” (BALL, 1994a *apud* MAINARDES, 2016, p.54). O referido autor esclarece ainda que a análise de políticas locais deve servir como ponto de partida para outras análises mais aprofundadas e ampliadas da política em questão.

Portanto, “analisar uma política é entender como ela se move entre os distintos contextos e dentro de cada um deles, bem como a maneira como se transforma quando está se movendo ao longo de sua trajetória” (REZENDE; BATISTA, 2011). Torna-se relevante, partindo-se dessa afirmação, que a descrição dessa trajetória seja refletida e demande um recorte espaço-temporal.

Referências:

AFONSO, Almerindo Janela. Educação & Sociedade, ano XXII, no 75, Agosto/2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v22n75/22n75a03.pdf> Acesso em 10ago.2015.

ARENDT, Hannah. **O que é política?** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. Disponível em: http://www.controversia.com.br/antigo/uploaded/pdf/17180_arendt-hannah-o-que-e-politica.pdf. Acesso em 03ago.2015.

BALL, Stephen J. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, pp.99-116, Jul/Dez 2001. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss2articles/ball.pdf> Acesso em 10ago.2015.

BALL, Stephen J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2014a.

BALL, Stephen J. Intelectuais ou técnicos? O papel indispensável da teoria nos estudos educacionais. In BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2014b.

BOBBIO, Norberto. Política. In BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 2010.

DUSO, Ana Paula; SUDBRACK, Edite Maria. **Vivências**: Revista Eletrônica de Extensão da URI Vivências. Vol.6, N.11: p.65-80, Outubro/2010. Disponível em: http://www.reitoria.uri.br/~vivencias/Numero_011/artigos/artigos_vivencias_11/n11_9.pdf Acesso em 10ago.2015.

FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler: em três artigos que se completam**. São Paulo: Autores Associados: Cortez, 1989.

GOMES, Alfredo Macedo. **Políticas públicas, discurso e educação**. In GOMES, Alfredo Macedo (org.). Políticas públicas e gestão da educação. Campinas-SP: Mercado de Letras, 2011.

HERB Karlfriedrich Herb. Além do bem e do mal: o poder em Maquiavel, Hobbes, Arendt e Foucault. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº10. Brasília, jan.abril2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n10/08.pdf> Acesso em 03ago.2015.

LUCENA, José Ivaldo Araújo de; SILVA, Maria de Lourdes de Almeida; JESUS, Wellington Ferreira de. Políticas públicas de educação nas arenas da globalização neoliberal: o papel do educador. In CUNHA, Célio da; JESUS, Wellington Ferreira de; GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce. **A educação em novas arenas: políticas, pesquisas e perspectivas**. Brasília: Liber Livros/Unesco, 2014.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf> Acesso em 24ago.2015.

OLIVEIRA, D.A. Política educacional. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. Disponível em: <http://www.gestrado.org/pdf/420.pdf>

PAULILO, André Luiz. A pesquisa em políticas públicas de educação numa perspectiva histórica. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 91, n. 229, p. 481-510, set./dez. 2010. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/1606/1361> Acesso em 24ago.2015.

POWER, Sally. O detalhe e o macrocontexto: o uso da teoria centrada no Estado para explicar práticas e políticas educacionais. In BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2014.

REZENDE, M.; BAPTISTA, T. W. F. A Análise da Política proposta por Ball. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 2011. p.173-180 . Disponível em: <http://www.ims.uerj.br/pesquisa/ccaps/wp-content/uploads/2011/09/Capitulo-6.pdf> Acesso em 17ago.2015.

RIZVI, Fazal; LINGARD, Bob. **Conceptions of education policy**. New York: Routledge, 2010.

SANTOS, Boaventura Souza. **A globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização – do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2001.

SAVIANI, Demerval. Política Educacional brasileira: limites e perspectivas. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, n.24, p.7-16, junho 2008. Disponível em: <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reeducacao/article/view/108/96>

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em 03ago.2015.

STOPPINO, Mario. Poder. In In BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 2010.

TORRES, Ana Paula. O sentido de política em Hannah Arendt. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/trans/v30n2/a15v30n2.pdf> Acesso em 03ago.2015.

WEFFORT, Francisco C. Educação e Política (Reflexões sociológicas sobre uma pedagogia da Liberdade). In FREIRE, Paulo. **Educação Como Prática da Liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

Capítulo 5

A UNIVERSIDADE E SEUS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

Thaís Almeida Pereira⁹

Introdução

A ideia de Universidade surgiu de uma utopia. Um sonho gestado pela civilização ocidental. Foi uma das mais importantes aquisições da cultura medieval. Essa ideia guardava a força e a fraqueza de uma das mais importantes instituições criadas pela cultura humana. Ela se fez não só exigência, um ideal de acúmulo de conhecimento, mas também de busca de conhecimento ainda não consolidado. Foi a junção da idealidade e da objetividade do conhecimento. A utopia inerente ao seu sentido significava a busca de unidade de todos os saberes, a sua totalidade. Unidade não somente restrita a técnicas ou a métodos, mas à totalidade de tudo o que o homem produziu ao longo do tempo (SASS, 2011, p. 145-146). Portanto,

⁹ Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica de Brasília (UCB) e Analista em Ciência e Tecnologia da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes. E-mail para contato: thaisfarmacia@gmail.com

desde suas origens, a educação universitária persegue a meta de criar, transmitir e disseminar conhecimento (BERNHEIM, 2008).

Na era da “globalização” ou “pós-globalização”, as transformações tecnológicas exercem um forte impacto sobre as instituições que representam e formam a sociedade. A instituição universitária vive momento de crise por ter de enfrentar as transformações em curso e definir a sua identidade e função social. Assim, aponta-se como fundamental que a Universidade exerça a sua função crítica e reflexiva sobre os vários aspectos que compõem a trajetória do homem em sociedade (GOMES, 2011, p. 198).

Neste contexto, assiste-se à emergência de um novo paradigma econômico e produtivo em que o fator mais importante passa a ser o uso intensivo de conhecimento e informação. Com isso a maior disponibilidade de conhecimento fundamenta as economias mais avançadas (BERNHEIM, 2008).

Deste modo, como o conhecimento ocupa hoje lugar central nos processos que caracterizam a sociedade contemporânea, as instituições que trabalham com e sobre o conhecimento participam também dessa centralidade. Fala-se, então, numa “nova cultura universitária”. Essas considerações levaram a nova análise das relações entre a sociedade e as instituições de educação superior (IES), e ao fortalecimento da relevância do seu papel estratégico (BERNHEIM, 2008).

Na transição dos séculos XX e XXI, a função social da universidade e a mercantilização da ciência tornaram-se eventos muito debatidos e na maioria das vezes foram e são associados à crise do capitalismo, que se encontra em fase da mundialização do capital (CHESNAIS, 1995).

Com o intuito de debater a “inadequabilidade da estrutura e funcionamento” da universidade frente ao mundo globalizado e em processo de reestruturação econômica, foi realizada a Conferência Mundial sobre Ensino Superior (CMES), no período de 5 a 9 de outubro de 1998, em Paris. A organização e a realização dessa conferência deixaram claro que todas as regiões do mundo estão passando por um processo de transformação universitária (UNESCO/CRUB, 1999).

A Conferência Mundial revelou que a agenda para o debate internacional sobre esse processo de transformação continha alguns itens importantes, incluindo: preocupação com a qualidade, acentuando a organização dos processos de avaliação e acreditação; preocupação com a relevância do trabalho

das instituições de educação superior; urgência de aperfeiçoamentos radicais do gerenciamento e administração; necessidade de introduzir as novas tecnologias de informação e comunicação; a conveniência de rever o antigo conceito de cooperação internacional e de reforçar a dimensão internacional da educação superior; exercício da autonomia acadêmica com responsabilidade social. Esses pontos discutidos podem ser considerados desafios à Universidade no século XXI (UNESCO/CRUB, 1999).

O objetivo deste estudo é fazer uma revisão das concepções e desafios que a instituição universitária vem assumindo diante do processo de transformação pelo qual o mundo e a sociedade passam. Assim, inicialmente realizar-se-á um passeio pelo que propuseram as Conferências Mundiais de Educação Superior realizadas nos anos de 1998 e 2009, vislumbrando os documentos e diretrizes aprovadas. Em seguida, serão apresentados os principais desafios que se apresentam à Universidade em meio a discussões embasadas por posições de alguns pensadores de educação na tentativa de indicar caminhos para o enfrentamento das possíveis crises que se estabeleçam.

1. Conferência Mundial de Educação Superior no século XXI

O cerne da discussão da Conferência Mundial sobre Ensino Superior realizada no ano de 1998, em Paris, foi a não adequação da estrutura e funcionamento da universidade frente a um mundo globalizado e em processo de reestruturação econômica (UNESCO/CRUB, 1999).

Na introdução dos anais da citada Conferência destacou-se o consenso dos analistas em relação ao fato de que a segunda metade do século XX constará na história da educação como um período de aumento quantitativo da educação superior no mundo inteiro e também de mudanças qualitativas excepcionais. Além disso, é um período em que se notou redução de recursos em termos relativos provocando importantes reajustes na organização dos centros e dos sistemas de educação superior. Um estímulo a avaliação permanente de seu funcionamento e do cumprimento de suas missões foi registrado nessa época (UNESCO/CRUB, 1999).

Ademais, como fato importante no período de análise, evidenciou-se a explosão de novas tecnologias da informação que criou condições para o estabelecimento de novas relações de cooperação. Relações essas que, ao mesmo tempo, podem servir de base para ações de solidariedade, mas que, por outro lado, podem também levar à consolidação das diferenças entre os indivíduos, instituições e países (UNESCO/CRUB, 1999).

Neste contexto, dois documentos básicos foram aprovados durante a Conferência Mundial de Ensino Superior: “Declaração Mundial sobre a Educação Superior no século XXI: Visão e Ação” e o “Marco de ação prioritária para a mudança e o desenvolvimento da educação superior”. Esses documentos surgiram de um consenso da comunidade internacional. A declaração representa o marco em que se apresenta a definição de princípios, como os que asseguram o mérito como a base para o acesso ao ensino superior e que nenhuma discriminação pode ser aceita ao acesso universal ao ensino superior (LIMA, 2013). Já o Marco de ação dá diretrizes para ação por parte dos países signatários.

A Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI citou, em seu preâmbulo, a segunda metade do século XX como um período de grande expansão da educação no nível superior, revelando um aumento de seis vezes do número matrículas de estudantes em escala mundial. O documento afirma também que esse foi um período de disparidade relevante em termos de acesso a recursos para o ensino superior e pesquisa entre os países industrialmente desenvolvidos e os países em desenvolvimento, em especial para os pobres. Registrou-se maior estratificação socioeconômica e aumento das diferenças de oportunidades educacionais dentro dos próprios países, incluindo o caso de nações ricas e desenvolvidas. Segundo aquele documento, nenhum país pode assegurar um desenvolvimento endógeno genuíno e sustentável e nem reduzir as disparidades que separam os países, sem uma educação superior e sem instituições de pesquisa adequadas responsáveis por formar uma massa crítica de pessoas qualificadas e cultas. O compartilhamento do conhecimento, a cooperação internacional e as novas tecnologias podem oferecer oportunidades novas para redução das disparidades apontadas (UNESCO/CRUB, 1999).

Em decorrência das discussões e debates, surge a proposição de uma nova missão e função da universidade vislumbrando o século XXI: 1) A universidade

que tem a missão de educar, formar e realizar pesquisas; 2) Função ética, autonomia, responsabilidade e prospectiva (LIMA, 2013).

No âmbito da criação de uma nova visão de ensino superior, a CMES, destacou os seguintes tópicos: 3) Igualdade de acesso; 4) Fortalecimento da participação e promoção do acesso das mulheres; 5) Promoção do saber mediante a pesquisa nos âmbitos da ciência, da arte e das humanidades e da difusão de seus resultados; 6) Orientação a longo prazo fundada nas atribuições; 7) Reforço da cooperação com o mundo do trabalho e a análise e previsão das necessidades da sociedade; 8) A diversificação como meio de reforçar a igualdade de oportunidades; 9) Métodos educativos inovadores: pensamento crítico e criatividade; 10) Os professores e estudantes são os principais protagonistas da educação superior (UNESCO/CRUB, 1999).

No que se refere à passagem da visão para a ação foram indicados: 11) Avaliação da qualidade; 12) O potencial e os desafios da tecnologia; 13) Reforçar a gestão e o financiamento da educação superior; 14) O financiamento da educação superior como serviço público; 15) Ter em comum os conhecimentos teóricos e práticos entre os países e continentes; 16) Do “êxodo de competências” ao seu retorno (Programas de cooperação internacional) e 17) as associações e alianças (UNESCO/CRUB, 1999).

Com base no disposto na Declaração Mundial sobre a Educação Superior, foi solicitado aos países signatários que realizem esforços com fins de erradicação da pobreza, elevação para um maior acervo cultural dos países periféricos, reorientação das políticas educacionais com suporte técnico de organizações multilaterais e da dimensão da justiça social, da universalização e democratização do acesso ao ensino superior, por meio de políticas de inclusão social, dentre outras (LIMA, 2013).

O Marco referencial de ação prioritária para a mudança e o desenvolvimento do ensino superior foi dividido em três tópicos: 1. As ações prioritárias na esfera nacional; 2. Ações prioritárias no âmbito de sistemas e instituições; 3. Ações prioritárias no plano internacional, em particular, as futuras iniciativas da Unesco (UNESCO/CRUB, 1999).

Em 2009, no período de 5 a 8 de julho, foi realizada a Conferência Mundial sobre Ensino Superior – As novas dinâmicas do ensino superior e pesquisas

para a mudança e o desenvolvimento social. Os participantes dessa conferência, reconhecendo a relevância duradoura dos resultados da Conferência anterior, a Declaração Mundial de Ensino Superior de 1998, os resultados e recomendações de seis conferências regionais (Cartagena das Índias, Macau, Dakar, Nova Deli, Bucareste e Cairo), adotaram um comunicado que põe o ensino superior como uma questão que deve ser responsabilidade e receber suporte econômico dos governos. Mais uma vez o trecho da Declaração Universal de Direitos Humanos que trata sobre o ensino superior acessível a todos na base do mérito (art. 26, parágrafo 1º) é citado numa conferência sobre o tema (UNESCO, 2009).

Além disso, a Conferência de 2009 ressalta a importância do investimento em educação superior como força maior na construção de uma sociedade inclusiva e de conhecimento diversificado, além do avanço em pesquisa, inovação e criatividade. O exemplo da década passada é exposto como produtor de evidências de que a pesquisa e o ensino superior contribuem para a erradicação da pobreza, para o desenvolvimento sustentável e para o progresso, possibilitando o alcance, dessa forma, de metas internacionais de desenvolvimento, incluindo as estabelecidas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e em Educação para Todos (EPT). Alertou-se no referido comunicado sobre a necessidade da pauta da educação mundial refletir essas realidades (UNESCO, 2009).

O comunicado produzido durante a Conferência Mundial de Ensino Superior de 2009 foi dividido nos seguintes tópicos: Responsabilidade da Educação Superior; Acesso, Igualdade e Qualidade; Internacionalização, Regionalização e Globalização; Ensino, Pesquisa e Inovação; Educação Superior na África; Convite à ação pelos Estados membros; Convite à ação para a Unesco.

Portanto, nota-se que as Conferências Mundiais de Educação Superior realizadas por organização da Unesco foram importantes para indicar tendências e traçar diretrizes em nível de Ensino Superior frente à nova realidade em que as instituições universitárias estão inseridas no mundo e na sociedade.

2. Desafios que se apresentam à Universidade

Alguns autores apontam que a crise da ciência e da universidade ou mesmo a

ausência desta crise institucional sempre foram pontos na agenda de discussões, estudos, debates e pesquisas sobre esta instituição estratégica, especialmente nos dias atuais. Destacam que em várias instituições distintas das universidades a ciência também se realiza, como exemplo nos institutos de pesquisas e congêneres. Segundo eles, desde os séculos XII e XIII, com as Universidades de Bologna, Sorbonne e Oxford, a produção de ciência, sua legitimação e a formação de cientistas e profissionais são as atividades que conferem a identidade institucional da universidade na sociedade civil (SILVA et al., 2011, p. 180).

Deste modo, tendo como base a mudança de identidade enfrentada pela universidade, cabe a este tópico a apresentação dos principais desafios propostos na atualidade a essa instituição.

2.1 O acesso

A questão do quantitativo de atendimento ao número de matrículas em constante crescimento, sem sacrificar a qualidade inerente à educação de nível superior, constitui-se como um dos principais desafios. Autores afirmam que as exigências de qualidade não são vistas como incompatíveis diante do aumento do número de matrículas, pois, segundo eles, a moderna tecnologia educacional tornaria possível manter a qualidade e dar conta de um número cada vez maior de estudantes. Esses mesmos autores propõem uma mudança dos métodos tradicionais para que seja possível atender um maior quantitativo de alunos. Dá-se um papel de destaque à educação superior a distância com fins de enfrentamento do desafio quantitativo. Entretanto, adverte-se que o desafio do acesso equitativo não pode ser resolvido meramente aumentando a matrícula no nível superior, até pelo fato de as causas fundamentais da desigualdade residirem, na verdade, nos níveis precedentes da educação (BERNHEIM, 2008).

Entretanto, há pensadores como Georges Gusdorf, em a “Universidade em Questão” (1964), que relatam que o efeito da tal “democratização” do ensino superior representaria, na prática, a sua negação. Um dos motivos seria a sobrecarga dos professores que não conseguiriam cumprir o seu papel. A organização administrativa somente reforçaria a divisão entre faculdades,

negando a sua função de interdisciplinaridade (SAAS, 2011, p. 153).

Neste sentido, resultante da “massificação” da educação superior, é registrada uma maior desigualdade nos sistemas acadêmicos. Disparidades que se constituem entre as universidades de alta qualidade de um lado e as muitas instituições modestas ou de baixa qualidade e de acesso em massa, de outro. Os fatos demonstram que as instituições do topo melhoraram nos países industrializados, e em todo mundo as outras diminuíram de qualidade. A educação superior em massa cria oportunidades de acesso que são inéditas na história do mundo, mas ao mesmo tempo, cria sistemas que são menos iguais e mais difíceis de apoiar financeiramente (ALTBACH, 2009, p. 33).

Apesar de todo o debate, o fato é que a educação superior ainda é considerada privilégio de um segmento muito pequeno da população jovem, especialmente das classes alta, média e média-inferior da sociedade latino-americana (BERNHEIM, 2008).

Nota-se dos enunciados apresentados que o tema do acesso produz um debate mais profundo e carece de um maior delineamento para que sua democratização se dê de forma mais cuidadosa e respeitando as necessidades e peculiaridades dos locais nos quais se aplica.

2.2 A formação

Outro desafio se refere à relevância ou pertinência dos estudos. A vocação fundamental da Universidade e natureza de sua existência, segundo Georges Gusdorf (1964), seria a “humanização do homem”. A preocupação última da Universidade deveria ser a “realidade humana” (SAAS, 2011, p. 149-150).

Independente de uma suposta “ideia de universidade”, o que deve ser estimulado, segundo Habermas, são os processos de aprendizagem capazes de pressupor um conteúdo universalista e igualitário das formas de argumentação, a fim de expressar as normas do empreendimento das ciências, para, posteriormente, tomar parte da racionalidade comunicativa, e buscar o entendimento que não está fora mas dentro das estruturas simbólicas do mundo da vida (GOMES, 2011, p. 208).

Segundo a crítica apresentada por Lyotard, no contexto da pós-modernidade, há uma passagem do autônomo ao autômato, do intelectual para o expert. Sua afirmação teria sido emitida em um momento histórico no qual os institutos de ensino e/ou pesquisa tendiam a substituir as faculdades com base na simbiose entre o privado e o público (SILVA et al., 2011, p. 180).

Em termos de formação, destaca-se a importância da educação no processo de formação da consciência ético-política dos cidadãos, com vistas à constituição de espaços públicos de discussão e de formulação dos interesses da sociedade civil. Habermas defende como principal função da educação superior o fortalecimento da capacidade avaliativa e argumentativa do cidadão com finalidade de garantir, no âmbito político, a participação efetiva da sociedade civil (GOMES, 2011, p. 217-218).

Durante o Seminário Internacional “Repensando a universidade comparativamente: perplexidades, políticas e paradoxos”, o pesquisador Andreas Kazamias, da Universidade de Wiscosin, afirma que a solução estaria na reinvenção. Para ele, é preciso um novo tipo de conhecimento, educação e pedagogia. Que se construa um tipo diferente de conhecimento. As humanidades e as artes constituem maneiras diferentes de pensar. Assim, é preciso focar não apenas em desenvolver habilidades cognitivas, que são qualidades importantes, mas no “cultivo da alma humana”. O professor defendeu o que chama de epistemologia estética. Subestima-se a capacidade de aprender a partir da ficção, da arte, da música, ditos caminhos interessantes para aprender. Esse seminário teve como objetivo debater os desafios e transformações da universidade, por meio da análise de experiências internacionais (CAPES, 2015).

Do exposto, percebe-se que a tendência de formação por parte das instituições de ensino superior se dirige a perfil mais interdisciplinar atendendo aos requisitos solicitados pelo mercado, mas que também se preocupe em fornecer elementos éticos e humanos e culturais ao sujeito.

2.3 Organização acadêmica

Há uma busca constante por novas formas de organização acadêmica, que

permitam à educação superior responder melhor às exigências da sociedade e a uma melhor adaptação ao seu papel em relação à natureza da ciência contemporânea em nível mundial (BERNHEIM, 2008).

Um equilíbrio entre as funções básicas de ensino, pesquisa e serviço é perseguido pela educação superior. Autores afirmam que isso somente seria resolvido se todas as funções se esforçassem para alcançar as metas educacionais de formar especialistas e acadêmicos profissionais com o necessário conhecimento e capacidade apropriada e, ao mesmo tempo, contribuir para o progresso, extensão e disseminação do conhecimento (BERNHEIM, 2008). Frente a inúmeras mudanças, na busca de uma melhor articulação com seus objetivos, os modelos acadêmicos tradicionais - baseados nos elementos estruturais de cátedras, faculdades, escolas, departamentos e institutos - estão cedendo lugar a novos modelos mais flexíveis. Acredita-se que esses novos modelos seriam capazes de prover a reintegração do conhecimento, o estabelecimento da interdisciplinaridade e a recuperação da concepção integral da universidade, frequentemente fragmentada ou atomizada em inumeráveis compartimentos em que não há conexões entre eles ou mesmo um núcleo aglutinador (BERNHEIM, 2008).

Em meio a isso, encontra-se uma relação histórica estreita entre as estruturas acadêmicas das universidades e a classificação das ciências. Para tanto, basta observar a estrutura das primeiras universidades medievais, que mostravam, nas suas origens, uma divisão de trabalho de acordo com as disciplinas que adquiriram fisionomia própria: medicina, direito, teologia e artes liberais. Já no século XVII, por influência da filosofia positivista, renovou-se a educação, introduzindo métodos experimentais, propiciando excessivo profissionalismo, desarticulando a unidade institucional dos antigos monastérios. A universidade francesa organizada por Napoleão, por exemplo, constituía-se de um conglomerado de escolas profissionais (BERNHEIM, 2008).

A estrutura essencialmente profissionalizante, na qual cada faculdade ou escola correspondia a uma carreira específica, foi em grande parte superada com a introdução do conceito de departamento, de origem estadunidense, reunindo no mesmo lugar os cursos, professores e equipamentos pertencentes a uma dada disciplina, que antes estavam dispersos pelas várias escolas. A departamentalização

representou, assim, um progresso por permitir que as disciplinas fundamentais fossem cultivadas por si mesmas, independentemente das respectivas aplicações profissionais. Esse modelo teria facilitado a extensão das áreas de conhecimento cobertas pelas universidades (BERNHEIM, 2008).

Entretanto, alguns autores afirmam que dentre os riscos da departamentalização está o de uma compartimentalização rígida, que viria a acentuar a fragmentação do conhecimento em pequenas comunidades de cientistas voltados para a superespecialização e a autossuficiência (BERNHEIM, 2008).

Como debate contemporâneo sobre a departamentalização, enfatiza-se também que ela responde à organização de disciplinas isoladas, mas contraria o espírito da ciência e da pesquisa contemporâneas, que é essencialmente multidisciplinar e/ou interdisciplinar.

Outra crítica a esse modelo é a possibilidade de que a departamentalização possa deixar a produção do conhecimento das universidades nas mãos das empresas. Sobretudo na atualidade, tudo isso tem levado à busca de novos elementos estruturais para a organização acadêmica das instituições de educação superior (BERNHEIM, 2008).

A convicção de que os problemas complexos da sociedade contemporânea não podem ser resolvidos fora de uma perspectiva interdisciplinar faz com que o ponto crucial das reformas acadêmicas seja hoje como combinar os elementos estruturais da universidade, de modo que a sua organização promova e facilite essa interdisciplinaridade, que é a forma contemporânea de exercer o ofício universitário (BERNHEIM, 2008).

Jürgen Habermas afirma que independente da pretensão hegemônica estabelecida pelo conflito entre faculdades “inferiores” e “superiores”, o que a universidade precisa buscar é uma melhor sintonia entre a formação acadêmica e a transformação social (GOMES, 2011, p. 204).

Objetivos cada vez mais complexos requerem instituições acadêmicas mais sofisticadas. Para tratar das suas mais diversas funções, as universidades agregaram agências para lidar com os assuntos legais, propriedade intelectual, relações com o comércio e indústria, aconselhamento psicológico para os estudantes, e outras áreas. Padrões acadêmicos tradicionais de tomada de decisão não são mais úteis.

Foram criados novas estruturas e cargos de administração, e essas comissões incluem administradores e acadêmicos e em alguns casos, profissionais de fora da universidade. Instituições e sistemas acadêmicos experimentam novas estruturas administrativas ao levarem em consideração as novas realidades da educação superior (ALTBACH, 2009, p. 35).

2.4 Financiamento

Para certos autores, a origem do financiamento orienta a prática universitária cotidiana. Segundo essa visão, se o financiamento é industrial, a universidade deveria reger a sua pauta de pesquisa às diretrizes e ao conjunto de políticas industriais. Deve legitimar a ciência que produz a produtividade das indústrias que a subsidiam. Entretanto, se o financiamento tem sua origem no Estado, há o fortalecimento do *ethos* público na sociedade e na universidade, mesmo que as práticas universitárias estejam objetivadas pela mediação mercantil, até pelo fato de o próprio Estado já se encontrar mercantilizado e profissionalizado, configurando um Estado gerencial. Como consequência disso para a universidade constata-se uma gestão tornada heterônoma, legitimação de desempenho e a cultura institucional profissionalizante (SILVA et al., 2011, p. 166).

Ao longo da história, verifica-se o papel das universidades como instituições centrais para o desenvolvimento nacional. Algumas nações também as utilizaram em seus esforços para se modernizarem. Em muitas partes do mundo em desenvolvimento, universidades federais continuam a servir como construtoras da nação, da pesquisa e do treinamento. Apesar do surgimento de sistemas acadêmicos diversificados em muitos países em desenvolvimento, universidades financiadas pelo Estado ainda são consideradas centrais para o desenvolvimento nacional (ALTBACH, 2009, p. 31).

Um debate forte que se impõe sobre a educação superior nas últimas décadas é se ela constitui um bem público – que agrega valor à sociedade através da educação das pessoas que se tornarão cidadãos produtivos – ou um bem privado – que beneficia principalmente indivíduos, que ganham mais vantagens e usufruem de outras vantagens resultantes da sua educação. Se a educação for

principalmente um bem público, então a sociedade tem a responsabilidade de financiá-la. No entanto, é maior o número daqueles que a consideram um bem privado. Como consequência, os orçamentos para aquelas instituições estagnaram ou decaíram em muitos países (ALTBACH, 2009, p. 34).

Muitas atividades complexas de instituições de ensino superior, especialmente as universitárias – de atividades culturais e de extensão até a mais avançada pesquisa – estão ligadas ao bem público. Essa ideia de bem público como principal fator de apoio a esse nível de educação se relaciona diretamente ao papel que as instituições acadêmicas têm na sociedade (ALTBACH, 2009, p. 34).

Nos casos em que ocorreu a privatização das instituições públicas, houve a contribuição para o estreitamento dos papéis das universidades. Em muitos países nos quais as universidades públicas recebem uma proporção menor do seu orçamento de fontes do governo, notou-se que os amplos objetivos tradicionais da universidade, que na maior parte não produzem renda imediata, foram, de certa maneira, desencorajados, enquanto as atividades com potencial gerador de renda tornaram-se mais centrais (ALTBACH, 2009).

Portanto, está claro que as instituições de ensino superior estão passando por um período de redução de recursos, principalmente devido a uma discussão que envolve a sua atuação e finalidade como bem público ou bem privado, questão essa que encontra ligação direta com a sua identidade na sociedade contemporânea.

2.5 A Qualidade

Apesar de a preocupação com a qualidade estar presente desde a origem das universidades, conceitos como o de qualidade, avaliação e acreditação são recentes na prática da educação superior latino-americana. Bernheim (2008) aponta que o interesse em avaliar a qualidade da educação superior teria surgido na América Latina e no Caribe no contexto da crise econômica que marcou o final do século XX, em que houve a substituição do conceito de “Estado do bem-estar social” pela noção do “Estado avaliador” – que é parte do “discurso de modernização” (BERNHEIM, 2008).

A avaliação, na visão de Silva et al. (2011), deve ser tratada como um momento ético da prática universitária, no qual os atores que a compõem devem ponderar se está se consolidando no que fazem uma cultura que realiza a identidade da instituição universitária. Se a avaliação fortalecer tão somente a dimensão mais instrumental e pragmática da identidade universitária, poderia se dizer que ela colaboraria para a erosão ou mesmo destruição dessa instituição (SILVA et al., 2011, p. 167).

O planejamento estratégico como tarefa da administração universitária foi estabelecido a partir da necessidade de melhoria da administração da educação superior, objetivando conseguir melhor rendimento das suas funções básicas de docência, pesquisa e extensão. As universidades e as demais instituições de educação superior constituem organizações. Assim, conceitos e instrumentos, que são derivados das teorias mais recentes a respeito da administração das organizações, incluindo os conceitos de estratégia, planejamento e administração, estão sendo transferidos para a administração da universidade. Esses conceitos são normalmente aplicados em empresas produtivas e de serviços, mas nada impede que sejam usados em instituições educacionais em geral, e nas universidades em particular, desde que sejam realizados os ajustes apropriados, não desconsiderando seu caráter de bem social e a sua natureza acadêmica (BERNHEIM, 2008).

2.6 Autonomia universitária

A autonomia universitária compreende dois aspectos que tocam diretamente as suas relações com a sociedade. O primeiro diz respeito ao norte das relações entre todos os participantes da comunidade de conhecimento superior. O segundo é que esta autonomia deve ser o principal conteúdo apreendido durante os anos de formação universitária. Deve-se formar cidadãos autônomos, independentes e capazes de fazer uso de esclarecimentos e de seus conhecimentos para solucionar os problemas que a realidade apresenta (SASS, 2011).

Habermas acredita que a democratização estaria conduzindo o ensino superior a tarefas políticas que contradiriam sua função. Levanta-se o risco da perda de autonomia universitária e a sua possível conversão em “partido político”.

Seria no contexto do paradoxo apolítico e político que a função da universidade deveria ser determinada, definindo tarefas apolíticas de investigação e ensino e, políticas no terreno da práxis, da ação social (GOMES, 2011, p. 205).

Como exemplo, fala-se numa falsa autonomia da Universidade brasileira pelo fato de o Estado continuar nomeando seus diretores e controlando o orçamento nas faculdades. Assim, a facilidade de ter nessa instituição uma aliada na perpetuação de um poder hegemônico por parte do Estado, cobrou dela um preço que se tornou o seu paradoxo: liberdade/autonomia, poder, produção de conhecimento, reconhecimento social. Na verdade, esse mesmo paradoxo passou a ser sua condição de existência no seu movimento, que, durante sua história, se fez valer tanto dos movimentos sociais (ao pensar numa universidade mais democratizada e autônoma diante do Estado), como dos movimentos da organização do Estado brasileiro, tendo-a como uma aliada na forma de organizar politicamente o país (BRITO; CUNHA, 2009).

A democracia universitária teria se desenvolvido num espaço de contradição pelo fato de essa instituição submeter-se ao ordenamento jurídico do Estado, o que de alguma forma a submete à sociedade (SILVA et al., 2011, p. 166).

2.7 A geração de conhecimento

A produção de conhecimento na pós-modernidade é apontada por Lyotard como visando a otimização do desempenho da lucratividade do sistema produtivo. As técnicas de pesquisa obedeceriam em grande medida ao princípio da otimização das performances. Abandona-se o relato idealista ou humanista. A eficácia da força destrói os vínculos sociais. Formam-se competências e não ideais (SILVA et al., 2011, p. 180).

Como descrito no item 2.4 que trata do financiamento, a origem desse financiamento orientaria a prática universitária cotidiana. Porém, ainda que a universidade tenha de se submeter ao ordenamento jurídico do Estado, reciprocamente, de alguma forma, o submete, posto que esse Estado deve submissão à sociedade (SILVA et al., 2011, p. 166).

Problematiza-se a menção de Lyotard à “crise” da ciência levando em conta

suas reflexões sobre a condição da ciência na pós-modernidade. Essa ciência estaria subsumida à lógica da rentabilidade e da busca de melhor desempenho do sistema produtivo (SILVA et al., 2011, p. 180).

Em “A condição pós-moderna” (2008), Lyotard analisa criticamente a crise do conhecimento a respeito da crise das metanarrativas teóricas e de uma mercantilização do conhecimento na pós-modernidade. Nota-se também relativo otimismo no sentido de superação da noção ingênua e ideológica da ciência como produção neutra e como critério de verdade (SILVA et al., 2011, p. 163).

Na crise a ciência tenderia a romper com sua vocação, de modo a se constituir predominantemente como informática e informacional, ou ainda, a educação superior assumiria a feição de “profissionalização” (SILVA et al., 2011).

Lyotard (2008) critica a relegação das ciências humanas a segundo plano e a hegemonia das ciências exatas. Em suma, ele argumenta que a racionalidade da ciência e da universidade seria dada pelo processo produtivo (SILVA et al., 2011, p. 180).

Faz-se uma crítica ao relativismo senão irracionalismo da ciência pós-moderna. Em meio ao quadro de funcionalismo e de profissionalismo se daria a reprodução de competências profissionais e a “embalagem” de “espíritos imaginativos”. Critica também o relativismo senão irracionalismo da ciência pós-moderna (SILVA et al., 2011, p. 177).

A “crise” apontada por Lyotard procederá tanto do “declínio dos relatos” quanto de uma “erosão interna do princípio da legitimação do saber” (LYOTARD, 2008, p. 69-71). Concluiu que prevaleceria uma pseudolegitimação, de “validade” mercantil e não de “verdade”, ou seja, de uma “legitimação” tanto “pelo desempenho” como “pela paralogia” (LYOTARD, 2008, p. 77-98.111-123). Não existe capacidade científica criadora sem espírito especulativo (SILVA et al., 2011, p. 179).

O desafio de gerar conhecimento envolve universidades. Um bom exemplo disso é o fato de na América Latina essas serem as instituições responsáveis pela maior parte dos pesquisadores e da atividade científica. Estima-se que mais de 80% das atividades de pesquisa e desenvolvimento são feitas pelas universidades, especialmente as públicas. Com base nisso, é possível perceber o papel fundamental que as universidades têm nesses países no que concerne à pesquisa

e à promoção do conhecimento científico e tecnológico. Desta forma, a análise da estrutura dos sistemas de educação superior e as suas condições, que podem ou não estimular as atividades voltadas para a promoção da pesquisa científica e a apropriação do conhecimento, é um esforço relacionado diretamente com as possibilidades existentes em cada país de criar um Sistema Nacional de Inovação genuíno, que lhe permita elevar seu nível científico e tecnológico e melhorar sua posição relativa nos mercados abertos e competitivos que promovem os tratados de livre comércio e o fenômeno da globalização (BERNHEIM, 2008).

Assim, os países pobres são obrigados a adquirir a capacidade de participar de forma ativa e crítica tanto da criação como da gestão do conhecimento e das tecnologias, com finalidade de aprimoramento das condições de vida dos seus povos. As mudanças econômicas ocorridas em escala mundial, as modificações introduzidas na organização empresarial e as novas formas de trabalho e de produção são os propulsores dessa necessidade (BERNHEIM, 2008).

Um Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia que permita a pesquisa básica, orientada e aplicada, assim como a introdução do Sistema Nacional de Inovação que torne disponível para a sociedade, rapidamente, os progressos da ciência, da tecnologia e de todas as formas de criatividade intelectual são ferramentas imprescindíveis no processo de capacitação dos países pobres (BERNHEIM, 2008).

2.8 Incorporações de novas tecnologias

A incorporação da cultura informática representa outro desafio a ser enfrentado pela educação superior. Em trabalho recente, José Joaquín Brunner nos diz, em relação à educação superior nos Estados Unidos, que mais de três mil instituições oferecem cursos *on-line*. Trinta e três Estados da federação estadunidense possuem pelo menos uma universidade virtual. Mais de 50% dos cursos utilizam o e-mail como meio de comunicação e pelo menos um terço recorre à Web para distribuir materiais e recursos de apoio (BRUNNER, 2000). Alguns países em desenvolvimento estão caminhando na mesma direção. Na verdade, as seis maiores universidades com ensino a distância estão situadas nesta parte do

mundo: na Turquia, na China, na Indonésia, na Índia, na Tailândia, na África do Sul e no Irã (ITU, 1999).

Porém, é preciso evitar uma estimativa maior em relação às potencialidades que oferecem as tecnologias em detrimento da avaliação do papel do professor. Essas tecnologias precisam sempre ser vistas como ferramentas e recursos de apoio para os professores, e nunca como substituto do professor. A relação pessoal e real docente/aluno é fundamental e nunca poderá ser substituída por um relacionamento máquina/usuário (BERNHEIM, 2008).

Fica claro que as instituições de educação superior e os seus professores não podem resistir ao uso dessas tecnologias, ou rejeitá-las, pois quando bem utilizadas, ampliam consideravelmente o acesso à informação, ao intercâmbio acadêmico, além do seu raio de ação docente. Precisa-se aproveitar o grande potencial educacional das novas tecnologias (BERNHEIM, 2008).

2.9 Internacionalização

Finalmente, cabe mencionar o desafio da internacionalização da educação superior, reflexo da natureza global do conhecimento, da pesquisa e da aprendizagem. Nas palavras de Jocelyn Gacel-Ávila, “a internacionalização da educação superior é a resposta dada pelos acadêmicos para compensar os efeitos homogeneizantes e desnacionalizantes da globalização”. Mas, é também “um recurso adicional para treinar cidadãos críticos e bem preparados, que atuem com proficiência em um contexto globalizado” (GACEL-ÁVILA, 2003, p. 19ss.).

Segundo Altbach (2009), as instituições acadêmicas operam em um ambiente global. Elas são, de certa forma, responsáveis por trazer ciência e erudição do mundo para a comunidade local. As universidades constituem os elos centrais com a comunidade científica internacional. Nos países em desenvolvimento, as universidades são o elo central com a vida científica, intelectual e de erudição. Possuem a infraestrutura intelectual e científica necessária, através de tecnologias de comunicação e informação e redes informais. Os docentes envolvem-se com a pesquisa internacional nas suas disciplinas e áreas. As instituições acadêmicas se engajam em cooperações internacionais que abrangem a hospedagem de

professores e estudantes internacionais, em projetos de pesquisa colaborativa internacional e outras atividades.

3. Considerações finais

Do exposto neste trabalho, nota-se que as universidades em todo mundo são chamadas a desempenhar mais papéis e, algumas vezes, com menos recursos. Atualmente, a função dessas instituições enquanto dedicadas essencialmente ao ensino e à pesquisa, pode ser enfraquecida frente à pressão por se tornarem relevantes no meio empresarial e no mercado de trabalho.

Desta forma, percebe-se que constitui uma prioridade na agenda do debate sobre a educação superior trazer à tona o tema da problemática dos sistemas e estruturas da educação superior, as relações entre esta e o desenvolvimento científico e tecnológico, assim como os vínculos entre universidades, Estado, sociedade em geral e os setores produtivos (BERNHEIM, 2008).

O entendimento do complexo papel das universidades se faz indispensável para que recebam o suporte do qual necessitam: financiamento adequado, liberdade acadêmica e autonomia.

Por todo mundo, as instituições de ensino superior fazem parte de uma sociedade cada vez mais competitiva. Em função da pressão que é colocada nas universidades, com o objetivo de que consigam dar conta do acesso crescente de estudantes e de demandas sociais em um contexto de recursos escassos, há menos autonomia para a tomada de decisões e para o pensamento. Consequentemente, há uma redução dos recursos para que a possibilidade de novas abordagens de ensino ou de serviços à sociedade seja considerada.

Apesar de as universidades serem importantes para as economias do conhecimento do século XXI, suas funções vão além. Elas são fundamentais na vida intelectual em todas as sociedades, principalmente em países em desenvolvimento. São responsáveis por elos internacionais para a ciência, a erudição, a cultura e as ideias.

No início do século XXI, a tradicional autonomia da academia entra em sacrifício para atender às preferências do governo e do mercado. Nesse sentido,

fica de lado o seu, então, papel principal, com menos “espaço” para trabalho criativo e independente.

Todos os desafios que a universidade vem enfrentando ao longo de sua existência têm levado necessariamente a transformações que afetam as suas tarefas (missão, organização, estruturas acadêmicas, entre outras). Essas mudanças devem ser incorporadas no novo planejamento dos currículos, que representam uma medida efetiva do grau de transformação sofrido por qualquer instituição universitária em particular (BERNHEIM, 2008).

Em suma, como previa Escotet (1998), a principal transformação profissional que se coloca tem exigido um padrão interdisciplinar mais elevado, com a revitalização de disciplinas relacionando-as com a ética, a estética e a comunicação, e modificação na atividade do professor e do estudante, em termos da incorporação da ideia de uma educação ao longo da vida. A educação e o trabalho estão e estarão diretamente ligadas, e não uma às expensas do outro.

Referências

ALTBACH, Philip. Os Papéis Complexos das Universidades no período de globalização. In: **Educação superior em um tempo de transformação: novas dinâmicas para a responsabilidade social**. Trad. Vera Muller. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

BERNHEIM, Carlos Tünnermann. **Desafios da universidade na sociedade do conhecimento**: cinco anos depois da conferência mundial sobre educação superior. Brasília: UNESCO, 2008.

BRITO, Talamira Taita Rodrigues; CUNHA, Ana Maria de Oliveira. Revisitando a História da Universidade no Brasil: política de criação, autonomia e docência. **APRENDER** - Cad. de Filosofia e Psic. da Educação, Vitória da Conquista, Ano VII, n. 12, p. 43-63, 2009.

BRUNNER, José Joaquín. **Nuevos escenarios de la educación. Revolución tecnológica y Sociedad de la Información**; Santiago: PREAL. 2000.

BRUNNER, José Joaquín. **Globalización Cultural y Posmodernidad**, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1998.

CAPES. **Seminário Internacional.** Conferencistas problematizam transformações do ensino superior. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/7525-conferencistas-estrangeiros-problematizam-transformacoes-do-ensino-superior>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

CHESNAIS, François. **A globalização e o curso do capitalismo de fim de século.** Campinas: Economia e Sociedade, n.5, 1995.

ESCOTET, M. A. Wanted: a new deal for the universities. **The UNESCO Courier: a window open on the world**, v. 51, n. 9, p. 24-27, 1998.

GACEL-ÁVILA, J. **La internacionalización de la educación superior: paradigma para la ciudadanía global.** Guadalajara: Universidade de Guadalajara, 2003.

GOMES, Luiz Roberto. Os escritos de Jürgen Habermas sobre a Universidade. In: ARAUJO, José Carlos Souza. **A Universidade Iluminista (1929-2009) De Alfred Whitehead a Bologna.** Editora Liber Livro, 2011, p. 197-220.

GUSDORF, Georges. **L'UNIVERSITÉ EN QUESTION.** Paris: Les Éditions Payot, 1964, 223 pp.

ITU. **World Telecommunication Development Report.** Geneva: ITU, 1999.

LIMA, P. G. Políticas de educação superior no Brasil na primeira década do século XXI: alguns cenários e leituras. **Avaliação.** Campinas; Sorocaba/SP, v. 18, n. 1, p. 85-105, mar. 2013.

LYOTARD, Jean-François. **A condição pós-moderna.** 10. ed. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 2008.

SASS, Simeão Donizeti. A Universidade em questão: A concepção de Georges Gusdorf. In: ARAUJO, José Carlos Souza. **A Universidade Iluminista (1929-2009) De Alfred Whitehead a Bologna.** Editora Liber Livro, 2011, p. 145-146.

SILVA, João dos Reis et al. A Concepção de Universidade em Lyotard: crise ou erosão da ciência? In: ARAUJO, José Carlos Souza. **A Universidade Iluminista (1929-2009) De Alfred Whitehead a Bologna.** Editora Liber Livro, 2011, p. 161-196.

UNESCO. Conferência Mundial sobre Ensino Superior 2009. As Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e o Desenvolvimento Social. **Comunicado**. Publicado em 8 de julho de 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4512&tmpl=component&format=raw&Itemid=>. Acesso em: 11 jun. 2015.

UNESCO/CRUB. Tendências da Educação Superior para o Século XXI. **Anais da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior**. UNESCO/CRUB: Brasília, 1999.

Capítulo 6

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL NAS DÉCADAS DE 1950/1960: AS CONTRIBUIÇÕES DE ANÍSIO TEIXEIRA E DA CAPES

Bruno de Macêdo Cavalcanti Borges Pimentel¹⁰

Durante os anos de 1951 a 1964, Anísio Teixeira atuou como Secretário Geral da Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), organizando a entidade e estabelecendo as bases para a futura expansão da pós-graduação no país, em especial a partir da década de 1970. A Capes, atualmente uma Fundação vinculada ao Ministério da Educação (MEC), foi criada pelo Decreto nº 29.741, de 11 de julho de 1951, que instituiu uma Comissão para promover a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, que tinha como objetivo formar os quadros necessários ao programa de desenvolvimento econômico formulado pelo então presidente Getúlio Vargas.

10 Possui graduação em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás - UCG (2008). Possui Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública pelo Instituto IMP de Ensino Superior (2012). Trabalha atualmente (de 2013 a 2016) como Analista em Ciência e Tecnologia na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, na Diretoria de Avaliação dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu. Cursa como aluno regular o Mestrado Acadêmico em Educação pela Universidade Católica de Brasília - UCB (2015/16).

Em 1951, Anísio Teixeira foi chamado pelo Ministro da Educação e da Saúde, Ernesto Simões Filho, para assumir o cargo de Secretário Geral da Comissão incumbida de promover a referida Campanha.

As campanhas extraordinárias foram bastante utilizadas na época pelo Ministério da Educação para promover a consecução de metas governamentais consideradas prioritárias, como alternativa à inércia da burocracia estatal. A celeridade vinha da maior autonomia que tinham para a realização de acordos, contratos e convênios com organizações técnicas e de ensino e com especialistas externos aos quadros ministeriais.

Embora prevista para ser instalada em seis meses da criação da Comissão, somente dez anos depois a Campanha foi formalmente constituída, com diferenças significativas nos seus objetivos:

Pelo Decreto nº 29.741, de 11 de julho de 1951, que institui a Comissão, a Campanha teria como objetivos:

- a) assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam o desenvolvimento econômico e social do país;
- b) oferecer os indivíduos mais capazes, sem recursos próprios, acesso a todas as oportunidades de aperfeiçoamentos (BRASIL, 1951, Art. 2º).

Já o Decreto nº 50.737, de 7 de junho de 1961, que organizou a Campanha, atribuiu à Capes os seguintes propósitos:

- 1 - o estímulo à melhoria das condições de ensino e pesquisa dos centros universitários brasileiros, visando a melhor formação dos quadros profissionais de nível superior do país;
- 2 - o aperfeiçoamento do pessoal de nível superior já existente, promovido em função das prioridades ditadas pelas necessidades do desenvolvimento econômico e social do País;
- 3 - a realização de levantamentos, estudos e pesquisas sobre os problemas envolvidos em seu campo de ação;
- 4 - a administração das bolsas de estudo oferecidas pelo Governo Brasileiro a latino-americanos e afro-asiáticos para cursos de graduação e pós-graduação no Brasil;
- 5 - a promoção de outras medidas necessárias à consecução dos seus objetivos definidos nos artigos 2º e 3º do Decreto nº 29.741 (BRASIL, 1961, Art. 2º).

A comparação dos objetivos estipulados nos dois decretos permite-nos inferir que no primeiro decreto era dada uma ênfase à formação de pessoal especializado para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados em prol do desenvolvimento do país, promovendo, dentre outras ações, a instalação e expansão de centros de aperfeiçoamento e estudos pós-graduados. Todavia, no segundo decreto, os objetivos são traçados através da melhoria das condições de ensino e pesquisa dos centros universitários, como estratégia principal para a formação dos quadros profissionais de nível superior do país.

A estrutura institucional da Capes, inicialmente como Comissão, era composta por um presidente – o Ministro da Educação e da Saúde –, um Secretário Geral – Anísio Teixeira, e contava com representantes de diversas instituições públicas e privadas: o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o Banco do Brasil, a Fundação Getúlio Vargas (FGV), a Comissão Nacional de Assistência Técnica, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Confederação Nacional do Comércio (CNC), a Confederação Nacional da Indústria (CNI). Portanto, a Comissão tinha na sua composição instituições ligadas à burocracia estatal, instituições públicas e privadas da área econômica, comissões que estabeleciam acordos de caráter internacional nas áreas técnica e científica e confederações representantes da indústria e do comércio. Essa diversidade em sua composição exemplificava a diversidade de interesses políticos e econômicos envolvidos na sua criação e condução.

Essa Comissão diversificada refletia a política desenvolvimentista da época, que focalizou a industrialização, e corroborava os documentos oficiais cuja ênfase se dava na relação entre economia e educação, o que evidenciava a necessidade de o país investir na formação de quadros de nível superior para suprir as lacunas determinadas pelo novo ritmo de crescimento econômico.

Segundo Mendonça (2003), o processo de institucionalização da Capes foi marcado por intensas discussões e por uma luta pela hegemonia que vão se refletir na organização e na prática da instituição. Havia dois grupos antagônicos que disputavam a liderança do processo: o grupo dos “pragmáticos”, apoiados pelos representantes das confederações empresariais, que tinham a sua atenção

voltada para a falta de pessoal técnico qualificado para atender ao plano governamental de reequipamento nacional e propunham medidas de caráter mais imediatista orientadas para setores da economia considerados estratégicos; e o grupo dos “políticos”, que postulava objetivos de médio e longo prazo e tinha uma preocupação quanto à produção científica nacional, e que viam a Capes como ponto de partida para uma reforma global da universidade, ampliando suas condições de trabalho e, assim, possibilitando um avanço científico mais lento, porém, mais sólido, menos casuístico e mais duradouro.

Anísio Teixeira e seus colaboradores, durante o longo processo de organização da Campanha, exerceu um importante papel mediador entre os dois grupos, embora tenha dado preferência ao segundo.

Para Mendonça (2003), os dois grandes programas desenvolvidos pela Capes em seu início são emblemáticos dessa tentativa de conciliação entre esses dois grupos conflitantes: o Programa de Quadros Técnicos e Científicos (PQTC) e o Programa Universitário (PgU).¹¹ O primeiro, voltado para os campos da Engenharia, Arquitetura, Química, Economia, Administração, Agronomia e Veterinária, orientava seu trabalho na seguinte perspectiva: fazer um levantamento das necessidades nacionais em termos de pessoal especializado de nível superior; o levantamento dos centros de preparação e aperfeiçoamento pós-graduado já existentes no país, com vistas à sua utilização mais ampla e racional, e a preparação e aperfeiçoamento, no Brasil e no exterior, de especialistas de cuja falta se ressentissem os quadros de pessoal do país. Já o segundo programa tinha como objetivo principal estimular o desenvolvimento das universidades e institutos de ensino superior. Estava voltado para os campos das Ciências Sociais, Matemáticas, Humanidades, Ciências Biológicas, Medicina e afins. Seu objetivo era desenvolver um plano de melhoria das condições de ensino e pesquisa dos Centros Universitários do país, utilizando-se, inclusive, do concurso de missões de professores estrangeiros, mas sempre se propondo a consolidar as instituições universitárias e grupos de pesquisa nacionais. Assim, visava ao desenvolvimento e aperfeiçoamento dos centros brasileiros de treinamento pós-graduado (que se utilizava dos levantamentos realizados pelo PQTC).

11 Além desses dois Programas, a Capes possuía três Serviços: o de Bolsas de Estudo (SBE), o de Estatística e Documentação (SED), e o da Seção de Administração (SA).

Criada inicialmente como Comissão em 1951, desde 1952 a Capes funciona de fato como Campanha. Portanto, o Decreto nº 50.737, de 7 de junho de 1961, que organiza a Campanha, somente consolida uma situação já existente. A própria publicação oficial do órgão, o Boletim da Capes, que começa a ser editado regularmente a partir de dezembro de 1952, designa a Capes já como Campanha, e tem o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep) como seu órgão executivo. Inclusive, Anísio Teixeira assume também, a partir de 1952, a direção desse órgão, acumulando-a com a Secretaria Geral da Capes. Em 1961, a Capes oficialmente organizada como Campanha, extingue a Comissão e a substitui por um Conselho Consultivo. Completam sua estrutura institucional os representantes do Ministério da Educação e Cultura, Ministério do Trabalho, Ministério das Relações Exteriores, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), Confederação Nacional da Indústria (CNI) e Confederação Nacional do Comércio (CNC). Anísio Teixeira se tornou o coordenador da Campanha, a qual passou a estar vinculada diretamente à Presidência da República. Dessa forma, o conselho consultivo, com pelo menos duas reuniões anuais, era composto por onze membros, sendo que todos eram de livre nomeação da Presidência da República.

O Decreto nº 50.737 estipulou como primeiro propósito da Capes o “estímulo à melhoria das condições de ensino e pesquisa dos centros universitários brasileiros, visando a uma melhor formação dos quadros profissionais de nível superior do país (...)”. Essa proposta de melhoria do trabalho nos centros universitários era uma preocupação conjunta da Capes e do próprio Anísio Teixeira e que se coaduna com a questão da formação dos docentes universitários. Para Anísio, a melhoria das condições de ensino e pesquisa dos centros universitários brasileiros tinha como requisito fundamental o investimento na qualificação dos professores universitários, que eram considerados como parcela integrante e crítica dos quadros profissionais de nível superior do país pelo seu efeito multiplicador, de acordo com Mendonça (2003). Essa perspectiva reforçava a necessidade do país de constituir um sistema que organizasse, divulgasse e irradiasse a pós-graduação, tida como principal estratégia de aperfeiçoamento do pessoal de nível superior.

A atuação de Anísio Teixeira à frente da Capes foi fundamental para a configuração do órgão e para consecução dos objetivos que foi designado, tornando-se de fato um instrumento de promoção e expansão dos estudos de pós-graduação no Brasil e garantindo, inclusive, que a pesquisa científica se desenvolvesse no âmbito da universidade. Para Mendonça (2003, p. 6) “pode-se, portanto, afirmar que a Capes dos anos 1950/1960 se configurou como um projeto institucional que tem a marca pessoal de Anísio Teixeira”.

Desde sua criação, a Capes desenvolveu iniciativas e políticas fundamentadas na ideia de que a pós-graduação se constituía na principal estratégia de reconstrução da universidade brasileira, de modo a atender às necessidades do desenvolvimento nacional. A pós-graduação para Anísio Teixeira se configurava como instrumento de reconstrução da universidade brasileira. Ao se constituir como *lôcus*, por excelência, do desenvolvimento da pesquisa científica, no interior da universidade, a escola pós-graduada se impunha como requisito para transformar a universidade brasileira numa universidade de ciência e de pesquisa, que transmitiria não apenas o conhecimento elaborado, mas que seria também criadora de um novo saber, de um novo conhecimento, que contribuísse para a construção de uma cultura brasileira e fizesse marchar o conhecimento humano, segundo Mendonça (2003).

Seguindo essa premissa de que a pós-graduação contribuiria nesse processo de renovação da universidade brasileira, Anísio Teixeira defendia uma mudança de qualidade no ensino superior do Brasil, implicando em mudanças em suas práticas, não somente nas estruturas universitárias, mas também na mentalidade dos próprios professores universitários. Para isso era necessário ter escolas pós-graduadas como centro e cúpula da nova universidade, formulando e reformulando o saber ensinado na universidade, servindo de base para a formação dos quadros superiores de cientistas nas mais diversas áreas de conhecimento humano e sendo o espaço por excelência de formação do professor universitário. Portanto, era desse modelo de escola que partiria a verdadeira reforma universitária, a partir de dentro da própria universidade.

Anísio Teixeira acreditava que nenhuma mudança profunda se implantaria em qualquer tipo de escola – especialmente na universidade – por força de lei. Para o autor, o formalismo legal era um mal para a educação brasileira. Assim,

defendia a implantação de uma nova cultura acadêmica, na qual haveria uma relação diferenciada dos professores entre si e entre alunos e professores, ou seja, uma cultura mais colaborativa na universidade, adequada aos princípios democráticos. Outrossim, apoiava mudanças no próprio conteúdo da formação universitária, de modo que a universidade passasse a oferecer, em seus variados cursos, uma formação simultaneamente teórica e prática, na qual fosse mais valorizada a lógica do estudo e da investigação científica do que a lógica da aula expositiva. Em 1969, Anísio expressou assim seu temor em relação à reforma universitária em discussão:

Meu receio ante a nova estrutura planejada está em que não vejo a necessária ênfase no novo professor e no novo aluno que a nova universidade impõe. A simples mudança de estrutura sem a renovação de programas, de métodos, de professores e de alunos pode vir a deixar tudo no mesmo, embora os nomes e a disposição das coisas ou elementos da situação sejam diferentes (TEIXEIRA, 1989, p. 138).

O novo professor, segundo as ideias de Anísio, seria dotado do que chamava de “espírito de pesquisa”. A incorporação desse espírito não implicaria necessariamente que todo professor universitário se dedicaria de forma exclusiva à pesquisa. Na verdade, o educador até criticava a confusão em relação à reforma que então se implantava entre ensino e pesquisa, com pretensão de integração. Para ele, permaneceriam distinções entre ensino e pesquisa. A pós-graduação se constituiria no lugar, por excelência, para a prática de pesquisa na universidade, e esta geraria o conhecimento novo que revigoraria as aulas da graduação.

Por outro lado, Teixeira (1989) afirma que os métodos de ensino podem ser assimilados aos métodos de pesquisa, o que corresponderia a levar o estudante a adquirir o conhecimento já existente como se o tivesse que descobrir. E essa prática seria a forma de transformar a universidade em uma universidade de pesquisa, sem a ideia de simplesmente anexar à universidade a tarefa de pesquisa, como mais uma atribuição, um acréscimo. Para o autor, “a universidade somente será de pesquisa quando passar a reformular a cultura que vai ensinar, porque a cultura humana tem de ser reelaborada para ser ensinada” (TEIXEIRA, 1989, p. 145).

A pós-graduação, por ser o espaço por excelência da formação do professor universitário, teria um papel principal nessa mudança de mentalidade acadêmica. Atuando como uma verdadeira escola de formação de mestres, transformaria o cotidiano acadêmico, propiciando uma nova forma de se ensinar e de se pesquisar. Por isso Anísio Teixeira se empenhou tanto para a institucionalização dessa modalidade de ensino no Brasil.

Considerações finais

A ideia principal desenvolvida nesse artigo é a de que a Capes, nas duas décadas que sucederam a sua criação, e por meio dela, Anísio Teixeira, tiveram um papel fundamental no processo de institucionalização da pós-graduação na universidade brasileira. Assim, em 1965, quando veio a regulamentação dos cursos de pós-graduação no país, já em pleno governo militar, esta já estava consolidada e institucionalizada internamente.

Portanto, além de todo o processo de criação de uma rede, todos os projetos e bolsas referentes a cursos de pós-graduação e os recursos direcionados para a criação e dinamização dos Centros Nacionais de Aperfeiçoamento Pós-graduado (CNAP) pela CAPES foram consequência de um trabalho voltado para a consolidação e institucionalização da pós-graduação no Brasil. Institucionalização que não pode ser confundida com a mera regulamentação de caráter legal, pois negar tal diferenciação seria, por certo, negar a contribuição de muitos para a consolidação e institucionalização da pós-graduação no Brasil. Ao nosso ver, pode-se afirmar que, quando se regulamentaram os cursos de pós-graduação no Brasil, em 1965, já sob o regime militar, esta já tinha existência de fato entre nós. (GOUVÊA; MENDONÇA, 2006, p. 126).

Mendonça (2003) complementa afirmando que a institucionalização da pós-graduação operou uma mudança profunda na universidade brasileira, desempenhando sobre ela um impacto mais efetivo do que a própria reforma proposta pelo governo militar. Quando o governo militar se instalou, o processo de modernização da universidade brasileira já havia se instaurado e se tornara, em parte, irreversível, a despeito das dificuldades que vão ter sobre ela as medidas repressivas estipuladas pelo regime ditatorial.

Sobre o processo de institucionalização da pós-graduação no Brasil, Gouvêa afirma:

A ausência de uma legislação mais específica sobre a pós-graduação não anulou a contribuição da Capes para a institucionalização desse nível de ensino no Brasil. Institucionalização que não pode ser considerada, somente, como um fruto da elaboração de instrumentos legais. Dessa forma, o primeiro decênio da Capes – a gênese da instituição – preparou as bases para a funcionalidade concreta dos cursos de pós-graduação em meados dos anos 1960 (2012, p. 394).

As políticas desenvolvidas pela Capes durante os anos de 1951 a 1964 permitem descaracterizar o órgão como um mero concessor de bolsas de pós-graduação no exterior para estudantes brasileiros, para reconhecer a centralidade que assumia dentro do sistema educacional do país, seja na promoção da instalação e expansão de centros de aperfeiçoamento e estudos pós-graduados no país (Decreto nº 29.741, Art. 3., letra f); seja com o trabalho de levantamento dos centros já existentes, ou com a proposta de criação dos Centros Nacionais de Aperfeiçoamento Pós-Graduado, previstos igualmente no Decreto nº 29.741, “para os quais se canalizariam os recursos técnicos e financeiros e que teriam um efeito multiplicador no interior de uma rede que se propunha construir” (MENDONÇA, 2003, p. 16), ou mesmo com o caráter dos projetos previstos pelo PgU, que visavam a consolidação de centros nacionais de excelência. Todas essas ações são expressões da política de pós-graduação que se pretendia implementar.

O governo militar buscou reorganizar o sistema educacional do país pelo ensino superior, que assumiu a liderança do seu processo de modernização. Assim, em 1966, foram emitidos os dois decretos-lei que propunham a reestruturação das universidades federais, incorporando diversas medidas já adotadas e experimentadas pelas universidades nos anos 1950/1960 e prenunciando a reforma global do sistema. E nesse processo de modernização da universidade brasileira iniciado nessas décadas, a institucionalização da pós-graduação teve um papel central. Dessa perspectiva, a estratégia pensada por Anísio Teixeira de reconstruir a universidade brasileira pela pós-graduação foi, de forma geral, bem sucedida, em especial em relação às universidades públicas, que vivenciaram

um processo surpreendente de expansão nas duas décadas posteriores (anos 1970/1980), o que contribuiu para que a pesquisa científica se desenvolvesse nessas instituições e que elas tenham se tornado o espaço por excelência de formação do professor universitário (inclusive pelas próprias exigências formais que passaram a ser impostas pela carreira docente universitária).

Referências

BRASIL. Decreto nº 29.741, de 11 de julho de 1951. **Institui uma Comissão para promover a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de pessoal de nível superior**. Lex: Coletânea de Legislação, Edição Federal, p. 324, 1951.

_____. Decreto nº 50.737, de 7 de junho de 1961. **Organiza a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior prevista pelo Decreto nº 29.741**, de 11 de julho de 1951. Lex: Coletânea de Legislação, Edição Federal, p. 596, 1961.

GOUVÊA, Fernando César Ferreira. A institucionalização da pós-graduação no Brasil: o primeiro decênio da Capes (1951-1961). **RBPG Revista brasileira de pós-graduação**. Brasília, v. 9, n. 17, p. 373-397, julho de 2012. Disponível em: < <http://ojs.rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/viewFile/312/294>>. Acesso em: 2 maio 2015.

_____; MENDONÇA, Ana W. P. C. A contribuição de Anísio Teixeira para a institucionalização da pós-graduação no Brasil: Um percurso com os boletins da CAPES. **Revista Perspectiva**, Florianópolis – publicação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), v. 24, n. 1, p. 111-132, jan./jun. 2006. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/viewArticle/10314>>. Acesso em: 2 maio 2015.

MENDONÇA, Ana Waleska Pollo Campos. A pós-graduação como estratégia de reconstrução da universidade brasileira. **Educar em Revista**, Curitiba/PR, n. 21, p. 1-20, jan./jun. 2003. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15501800_9019>. Acesso em: 2 maio 2015.

TEIXEIRA, Anísio. **Ensino superior no Brasil**: análise e interpretação de sua evolução até 1969. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

Capítulo 7

ÁLVARO VIEIRA PINTO: EDUCAÇÃO E IDENTIDADE NACIONAL

Núbia Luiz Cardoso¹² - UCB

Célio da Cunha¹³ - UCB

Introdução

Álvaro Borges Vieira Pinto (1909-1987), educador e filósofo brasileiro, tinha como preocupação a busca por uma identidade nacional, uma identidade que deveria ser formada por meio da consciência do povo brasileiro e mais especificamente, uma consciência crítica formada pelas classes populares, numa perspectiva em que os sujeitos pudessem construir uma ideologia de caráter nacional. Neste trabalho, apresentaremos uma breve história da vida daquele que podemos afirmar que foi um grande pensador brasileiro, algumas de suas percepções sobre educação, fundamentalmente a questão da consciência crítica e da consciência ingênua.

12 Mestranda em Educação do programa de Política, Gestão e Economia da Educação - Universidade Católica de Brasília. Professora da Secretaria de Educação do Distrito Federal.

13 Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em educação da Universidade Católica de Brasília - área de concentração: políticas públicas de educação e história das ideias pedagógicas.

Apontaremos de forma sucinta sua participação no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e o momento histórico que abarcava o processo de desenvolvimento nacional. Para tanto utilizaremos como metodologia a revisão bibliográfica, partindo da análise do documento da aula inaugural de Álvaro Vieira Pinto, proferida no ISEB. O objetivo desta elaboração é analisar a importância do pensamento de Álvaro Vieira Pinto para a educação brasileira. Um pensamento que se faz presente diante da necessidade de nos *desalienar*¹⁴, seja enquanto educadores ou como sujeitos em uma sociedade permeada por contradições. Nesse sentido percebemos a atualidade e relevância das discussões propostas por Vieira Pinto desde a década de 1950, num país em que se faz urgentemente romper com a consciência ingênua para perceber a importância da busca de uma identidade nacional, em vista do alcance de uma educação efetivamente emancipadora.

O texto de Álvaro Vieira Pinto, produzido nas décadas de 1950-1960, quando atuou no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), ainda se faz muito presente e atual, na busca por um projeto de construção da identidade nacional. Apesar de Vieira Pinto, ter vivido até o final do século passado, a produção intelectual desse pensador brasileiro ficou esquecida, pois com a instauração do regime militar, muitas obras foram destruídas e outras proibidas de serem publicadas e reeditadas no Brasil. *Consciência e Realidade Nacional: Consciência Ingênua e Consciência Crítica* são obras que foram publicadas em única edição, em 1960.

No decurso da leitura da obra de Vieira Pinto, percebemos a necessidade de pensar sobre a consciência da ação de ser educador, num país em que persiste uma desigualdade socioeconômica acentuada, em que o processo de desenvolvimento social ainda está distante de sua concretude plena. Isso considerado, buscamos considerar e refletir neste texto: *De que forma o pensamento de Álvaro Vieira Pinto se consubstancia nas contradições da educação que permanecem vigentes ainda hoje?*

Entendemos o tema como de grande relevância, pois o educador brasileiro ainda esta em processo para alcançar uma consciência crítica, numa busca

14 Para Vieira Pinto (1994) a desalienação ocorre quando o educador se conscientiza do fenômeno alienante e dele se liberta, utilizando-se da identificação da essência da sua própria história e da história do seu povo.

constante por uma educação que se fortaleça numa perspectiva local. Importa compreender de que forma este educador tão próximo da classe trabalhadora pode contribuir para outra realidade nacional, não dependendo de avaliações e modelos externos como afirma Vieira Pinto:

a verdade sobre a situação nacional não pode derivar de uma inspeção externa feita por um clínico social, um historiador, um sociólogo ou um político, mesmo supondo-se geniais esses homens. Essa verdade só pode ser dita pela própria massa, pois não existe fora do sentir do povo, como uma proposição abstrata, lógica, fria. (VIEIRA PINTO, 1956, p. 29)

Com o objetivo de aprofundar-nos na leitura das obras de Vieira Pinto para compreender seu pensamento sobre educação, a metodologia utilizada para elaboração do presente artigo foi a pesquisa bibliográfica e a análise documental. Tendo como documento orientador o discurso: Ideologia e Desenvolvimento Nacional; discurso proferido por Álvaro Vieira Pinto, na aula inaugural do Curso Regular do ISEB em 1956, no auditório do Ministério da Educação e Cultura. Este trabalho descreverá, de forma breve, alguns dados da biografia de Álvaro Borges Vieira Pinto, sua trajetória acadêmica e algumas de suas percepções sobre educação em consciência ingênua e consciência crítica.

Um Filósofo Brasileiro



15

15 Foto de Álvaro Vieira Pinto nacapa do DVD da Coleção “Grandes Educadores”. Origem e informações sobre a fotodesconhecidas. Retirada do sítio: <http://tvescola.mec.gov.br/tve/video/grandes-educadores-alvaro-vieira-pinto>, acesso em 20 de março de 2016.

Álvaro Borges Vieira Pinto nasceu em 11 de novembro de 1909, em Campus dos Goytacazes, Rio de Janeiro. Filho de comerciantes estudou no Colégio dos Jesuítas - Santo Inácio, no Rio de Janeiro, concluindo o curso secundário aos 12 anos de idade. E “ficou sem estudar na escola formal por um ano, porque ainda não possuía idade mínima para ingressar num curso superior”, afirma Faveri (2014, p. 93). Autodidata, no ano em que ficou fora da escola formal, Vieira Pinto, dedicou-se a estudar literatura e filosofia.

Ingressou na Faculdade Nacional de Medicina aos 14 anos. “Passei em penúltimo lugar na turma e depois fui ser um dos primeiros” considera Vieira Pinto (1994, p. 13). Realizou o curso de medicina com muitas dificuldades econômicas, pois sua família passou por crise financeira na mesma época em que seus pais faleceram, ficando órfãos Álvaro Vieira Pinto e mais três irmãos. Para ajudar no sustento da família, Vieira Pinto começa a lecionar filosofia, e física no curso primário no colégio de freiras. Ao terminar o curso de Medicina, atuará na cidade de Aparecida, em São Paulo. Sem condições financeiras, montou seu consultório em um quarto de hotel. Volta para o Rio de Janeiro e começa a pesquisar sobre o câncer, momento em que passa a estudar Matemática e Física. Paralelamente, atua como professor adjunto na Faculdade Nacional de Filosofia.

Em 1949, Vieira Pinto vai para Sorbonne – França, para estudar filosofia: “(...) fiquei quase um ano estudando, eu já tinha em mente o tema da minha tese, para defesa da cátedra na Faculdade de Filosofia, na volta. O tema da tese foi sobre cosmologia de Platão”, relata Vieira Pinto (1994, p. 14). Em 1951, retorna ao Brasil e é nomeado como professor catedrático de História da filosofia na Faculdade Nacional de Filosofia.

Na tese apresentada por Vieira Pinto para a Banca de análise - *Ensaio sobre a dinâmica na cosmologia de Platão*- observa-se a preocupação com a originalidade dos documentos pesquisados, como aponta Faveri:

as citações são feitas em grego, uma forte evidência de que o autor buscou sustentar seus argumentos em documentos, senão originais, muito próximos a eles. O ensaio é composto por oitocentas e três páginas datilografadas. Segundo comentário de ex-alunos e estudiosos, ao apresentar este estudo à banca para obter o título de professor catedrático, seus componentes apenas limitaram - se a fazer alguns comentários sobre a pesquisa realizada por ele, por considerarem que não havia necessidade de arguir

o candidato. Esse estudo sobre Platão foi muito discutido na França porque, lá, Álvaro proferiu conferências e suscitou debate sobre tal temática. (FAVERI, 2014, p. 96):

Poliglota, Vieira Pinto foi um sujeito que queria aprender. No Colégio Santo Inácio, começou a estudar idiomas, como inglês, francês e latim. Mais tarde, sozinho, estudou alemão, russo, italiano, espanhol e grego, “tenho conhecimento suficiente destes idiomas, aprendi um pouco de sérvio-croata, quando estive no exílio na Iugoslávia”, afirma Vieira Pinto (1994, p. 15).

Em 1955, a convite de Roland Corbisier¹⁶, começa a dar aulas de Filosofia no ISEB¹⁷, o que muda profundamente o modo de ensinar adotado, como o mesmo destaca “fui deixando de lado aquela forma clássica de ensinar” (VIEIRA PINTO 1994, p. 17). Foi no ISEB, que além das grandes amizades como Nelson Werneck Sodré, Cândido Mendes, Alberto Guerreiro Ramos, Hélio Jaguaribe, dentre outros, Vieira Pinto conheceu Maria Aparecida Fernandes, com quem se casou em 12 de junho de 1964.

Em 1964, com o golpe que instituiu o regime militar, Vieira Pinto, assim como outros intelectuais da época, é acusado pelos militares de subversão sofrendo perseguições, o que obrigou a pedir exílio na Iugoslávia. Posteriormente Paulo Freire, que estava exilado no Chile, convida Vieira Pinto para trabalhar naquele país. Mas, sentindo-se pouco adaptado e deslocado em outro país, retorna ao Brasil, no auge do Regime militar, em 1968, ficando exilado em seu próprio apartamento no Rio de Janeiro, onde então trabalha com traduções, sempre

16 Roland Cavalcanti de Albuquerque Corbisier, diplomado em direito em 1936, em 1940, participou da fundação do Centro de Estudos Jackson de Figueiredo. Após a volta de Plínio Salgado do exílio em 1945, rompeu com o integralismo. Em 1952 fundou o Instituto de Economia e Política da Federação do Comércio do Estado de São Paulo. Ainda em 1952, com a ampliação dos debates sobre a questão do petróleo e os rumos do desenvolvimento nacional, Corbisier participou de um grupo de estudos conhecido como “grupo Itatiaia”, que, no ano seguinte, foi formalmente organizado sob o nome de Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP), que passou a editar a revista *Cadernos do Nosso Tempo*. Em 1954, Corbisier transferiu-se para o Rio de Janeiro passando a trabalhar no Ministério da Educação e Cultura (MEC). No governo de João Café Filho (1954-1955), foi nomeado secretário da Assistência Técnica de Educação e Cultura do MEC. Em julho de 1955, foi criado, no lugar do IBESP, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), órgão do MEC dotado de autonomia administrativa e de liberdade de pesquisa, de opinião e de cátedra, destinado ao estudo, ao ensino e à divulgação das ciências sociais. (Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro-FGV, 2001).

17 Decreto nº 57.608, de 14 de julho de 1955, assinado pelo presidente João Café Filho. (TAUCHEN, 2006)

usando pseudônimos.

Vieira Pinto sugeriu, por exemplo, que pensássemos acerca da consciência, existente em nossa própria consciência, para que assim pudéssemos fazer uma análise de nosso comportamento perante as transformações do mundo, como ele afirma:

o papel ativo da consciência é consubstancial à sua natureza de reproduzir em imagem a verdade da existência objetiva. Mas o reconhecimento desse papel ativo e criador da consciência fazendo ver que muitos objetos são a concretização de uma ideia, que presidiu à sua fabricação, podem levar a crer, erroneamente, que a realidade esteja nas mesmas condições. (...) Não será possivelmente, a consciência individual, limitada, temporal, a quem se atribuirá essa função criadora, pois bem se percebe a sua emergência ocasional num mundo material preexistente; mas com facilidade, pode imaginar a existência de outra consciência mais geral que a do indivíduo. (VIEIRA PINTO, 1960, p. 15):

Em 11 de junho de 1987, Álvaro Borges Vieira Pinto morre de infarto, aos setenta e oito anos, deixando algumas obras publicadas e outras ainda inéditas. No conjunto do pensamento desenvolvido em suas obras, é possível perceber com nitidez a necessidade de pensarmos sobre o papel de nossa própria consciência e compreensão do mundo, de sociedade, de pessoa e da consciência com que agimos nas escolas e na sociedade.

O ISEB: A participação de Álvaro Vieira Pinto e o Nacional Desenvolvimentismo

Na década de 1950, o Brasil passava por uma nova realidade marcada principalmente por transformações na economia, na sociedade e na política nacional, fruto da industrialização que começava a tomar novo impulso. Neste momento fazia-se necessário um debate de idéias sobre os modelos de progresso e de desenvolvimento no país. Passávamos de um país agrário exportador para um país industrializado (FAVERI, 2014).

O segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1955) tinha como característica a concepção de um programa de industrialização, além de recorrer ao capital

internacional, primeiramente dos Estados Unidos e posteriormente à Europa. Esta ação estava voltada para a criação e o fomento de um capitalismo de cunho nacionalista, autônomo e sob controle estatal, como afirma Faveri (2014, pág. 32): “O governo Vargas é forçado a aceitar a presença do capital internacional, mas por outro lado, buscava discipliná-lo, procurando alinhá-lo para atender as diretrizes de um projeto nacional desenvolvimentista”.

Conforme a percepção de Vieira Pinto (1956), o desenvolvimento nacional estava em processo, não era um movimento expresso por uma causalidade de um período histórico. E aquele seria o momento do país construir um movimento sólido para a construção de um modelo de desenvolvimento que contribuísse para o alcance de uma consciência crítica, partindo da realidade brasileira.

O processo de desenvolvimento está, pois em função direta do esclarecimento da consciência popular, ou seja, tem uma velocidade proporcional ao número de indivíduos nos quais se efetua a transmutação qualitativa que conduz do estado de consciência privada ao de consciência pública. (VIEIRA PINTO, 1956, p. 30).

Neste contexto de desenvolvimento urbano, de industrialização e de liberalismo econômico acentua-se uma grande contradição na sociedade brasileira. Mesmo com o crescente processo de urbanização, cada vez mais crescente, não significava a substituição, por completo, de uma sociedade patriarcal, agrária e rural por uma nova sociedade moderna e industrial. Apresenta-se complexa a convivência dessas duas dimensões na mesma realidade socioeconômica e político-cultural no Brasil.

Em 1952, foi criado o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), um movimento de intelectuais brasileiros de todas as vertentes, de esquerda, de direita, comunistas, católicos, marxistas, que se reúnem para pensar o Brasil. O movimento tem como grande foco pensar numa identidade nacional, em vista da criação de um projeto ideológico na construção do Brasil, como aponta Roux:

o ISEB surge na década de 1950, falando diretamente de questões concretas e de um projeto nacional-desenvolvimentista. Indo além das bandeiras do integralismo, o ISEB aparece com claras pretensões significativas e ideológicas. Essas pretensões vinham envolvidas num discurso desen-

volvimentista, sistematizado especialmente para orientar as massas na descoberta, que só pode ser desvelada no processo do desenvolvimento nacional, onde tem papel decisivo a ação da própria massa trabalhadora. (ROUX, 1990, pág. 51).

O ISEB, não tinha como objetivo, apenas reunir uma equipe de intelectuais/pesquisadores para fazer uma ampla investigação do Brasil, da cultura e do povo brasileiro e posteriormente encaminhar os dados ao governo. Os *isebianos* queriam, sobretudo, construir e consolidar um forte instituto de pesquisa. E a partir destas pesquisas, o governo teria subsídio para a formulação de políticas públicas, conforme aponta Roux (1990).

O ISEB almejava, contribuir para que os brasileiros descobrissem caminhos próprios e mais independentes, o seu modo de ver, perceber e compreender o mundo circundante, desenvolvendo uma consciência de si e da própria sociedade, o que explica participação de professores, estudantes, economistas, sociólogos, historiadores e filósofos nesse instituto. Buscavam de uma forma orgânica, como afirma Roux (1990, p.52), “um autoconhecimento do país, através de uma leitura própria, crítica, direta do real”.

Como já mencionado, Vieira Pinto, entra para o ISEB a convite de Roland Corbisier, em sua aula inaugural, pronunciada em 14 de maio de 1956, defendia a ideia de que o processo de um desenvolvimento nacional só se realizaria quando todos os setores dessem aos “indivíduos existentes no seio da massa a oportunidade de superação, ocorreria à súbita tomada de consciência da sua situação e, através dela, da realidade brasileira em geral”, Vieira Pinto (1956, p.15).

Na concepção do pensador em estudo, aquele era o momento histórico, em virtude do processo de desenvolvimento material da nação¹⁸, em que surgia a consciência da realidade brasileira, onde deixávamos de ser o objeto colonial, dando espaço ao sujeito nacional, que se desdobraria numa consciência brasileira em que era permitida uma visão exata deste ‘ser brasileiro’. A consciência obtida até aquele momento pelo povo brasileiro era uma consciência inautêntica, ou seja, uma consciência ingênua, que se caracteriza como aquela consciência em que o

18 Para Vieira Pinto, a nação é compreendida como monolítica, isto é, uma estrutura de grandes dimensões de massa humana contínua, que em suas obras, denomina como massas oprimidas, porque se refere à nação subdesenvolvida. Faveri (2014, p. 107)

sujeito não sabe ou nega sua condição na sociedade, como aponta Vieira Pinto: consciência ingênua é aquela que – por motivos que cabe à análise do filósofo examinar – não inclui em sua representação da realidade exterior e de si mesma compreensão das condições e determinantes que a fazem pensar tal como pensa. Não inclui a referência ao mundo objetivo como seu determinante fundamental. (...) A consciência ingênua pode refletir sobre si, tomar-se a si mesma como objeto de sua compreensão, porém não chega a uma autoconsciência. A simples reflexão sobre si pode ser apenas introspecção. (VIEIRA PINTO, 1960, p.21):

Para rompermos com a consciência ingênua, é necessário que pensemos sobre nossa consciência e existência, e partindo desta análise da consciência somos conduzidos a uma autoconsciência¹⁹. Consequentemente, o sujeito é capaz de alcançar uma consciência crítica, consciência esta que o sujeito tem clara consciência dos fatores e das condições que determinam a sua condição na sociedade, como afirma Vieira Pinto:

a consciência crítica, quando reflete sobre si (sobre seu conteúdo), torna-se verdadeiramente autoconsciência, não pelo simples fato de chegar a ser objeto para si, e sim pelo fato de perceber seu conteúdo acompanhado de representação de seus determinantes objetivos. Estes pertencem ao mundo real, matéria, histórico, social, nacional, no qual se encontra. (VIEIRA PINTO, 1994, p. 60).

Fica evidente, portanto que a autoconsciência, para Vieira Pinto (1994), é uma consciência justificativa de si. Onde o sujeito se percebe diante de si e do mundo, compreendendo sua forma e conteúdo. E compreende a relação das condições históricas e sociais de sua realidade, e o grau de desenvolvimento do processo nacional ao qual ele pertence.

Percepções de educação na obra Álvaro Vieira Pinto - Educação: Um ato crítico ou um ato ingênuo

19 A autoconsciência do homem possibilita criar os sistemas de pensamento, dos quais, mais tarde, surge o avanço das ciências. Por outro lado, nessa fase, o saber contribui para melhorar os instrumentos dos quais o homem lança mão para operar sobre o mundo, sofisticando-os cada vez mais até alcançar o desenvolvimento máximo. (FAVERI, p. 125)

No entendimento de Álvaro Vieira Pinto, a educação não é um ato neutro, é um processo construído por intencionalidades. E este processo deve ser pensado a partir de uma concepção prévia de homem, de sociedade e de cultura que envolve este sujeito. “Em sentido amplo (e autêntico) a educação diz respeito à existência humana em toda a sua duração e em todos os seus aspectos” Mas o homem não vive só; ele constrói sua existência em uma determinada sociedade e esta tem um papel determinante em sua formação. “A educação é o processo pelo qual a sociedade forma seus membros à sua imagem e em função de seus interesses” (VIEIRA PINTO, 1994, p. 29).

Dessa forma, a construção da pessoa humana se realiza em sua dinâmica e complexa relação com a sociedade. Nessa linha de pensamento, Vieira Pinto (1994) definiu doze características²⁰ que constituem a educação:

1. *A educação é um processo* de relação do homem com ele mesmo e do homem com a sociedade. “Sendo um processo, desde logo se vê que não pode ser racionalmente interpretada com instrumentos da lógica formal, mas somente com as categorias da lógica dialética” Vieira Pinto (1994, p. 30).
2. *A educação é um fato existencial*, onde o homem se constrói homem por meio das ações sofridas tanto interiormente quanto em seu exterior (VIEIRA PINTO, 2014).
3. *A educação é fato social*, referindo-se a sociedade em todas as relações: econômicas, institucionais, científicas etc. “É o procedimento pelo qual a sociedade se reproduz a si mesma ao longo de sua duração temporal” Vieira Pinto (1994, p.30).
4. *A educação é um fenômeno cultural*; o conhecimento, o método e a ação educativa fazem parte do processo para o desenvolvimento da cultura, dependendo da integração do homem com o meio. “A educação é a transmissão integrada da cultura em todos os seus aspectos.” Vieira Pinto (1994, p.31). Sabemos que mesmo em sociedades em que seu conhecimento não foi preservado por meio da escrita este conhecimento se da na “transmissão do saber pela prática social, pela via oral e,

20 As doze características da educação estão detalhadas na obra: Sete lições sobre educação de adultos.

portanto, há educação” Vieira Pinto (1994, p. 31).

5. *A educação está inserida num contexto de classes sociais*; sendo assim a educação não se constitui uniformemente, Vieira Pinto (1994, p. 32) afirma que “não há interesse em formar indivíduos iguais”, mas a educação inserida onde exista uma grande diferença entre as classes sociais, a educação se mantém disforme, não para preservar a característica e a individualidade de cada sujeito, mas para “manter as desigualdades sociais” Vieira Pinto (1994, p. 32).
6. *A educação se desenvolve sobre o fundamento econômico*; para Vieira Pinto, a economia é um fator intrínseco a educação, pois é a economia que acaba por determinar a “as condições de cada fase cultural” Vieira Pinto (1994, p.32).
7. *A educação é atividade teleológica²¹*; assim no sentido restrito o processo educativo formal tem como objetivo a preparação dos indivíduos para realizar tarefas específicas. “O que determina os fins da educação são os interesses do grupo que detêm o comando social.” Vieira Pinto (1994, p. 33).
8. *A educação é uma modalidade de trabalho social*; de forma sucinta, o ato educativo não se reduz a transmissão de conteúdo, o ato educativo é um ato em que um trabalhador (professor), promove a interação dos sujeitos com o conhecimento, para formar outros trabalhadores (VIEIRA PINTO, 1994).
9. *A educação é um fato consciente*; para Vieira Pinto o que determina a ação do homem é o nível de consciência, mas esta consciência não se dá de forma individual, “é a formação da autoconsciência social ao longo do tempo em todos os indivíduos que compõem a comunidade” Vieira Pinto (1994, p. 33).
10. *A educação é um processo exponencial*; “Quanto mais educado, mais necessita o homem educar-se e, portanto exige mais educação” Vieira Pinto (1994, p.33).
11. *A educação é concreta*; e sua realização esta em bases materiais, presente na sociedade, “por isto toda discussão abstrata sobre educação é inútil”

21 A teleologia (do grego τέλος, finalidade, e -logia, estudo) é o estudo filosófico dos fins, isto é, do propósito, objetivo ou finalidade.

Vieira Pinto (1994, p. 340).

12. *A educação é por natureza contraditória*, pois ao mesmo tempo em que devemos preservar os conhecimentos acumulados ao longo do tempo, devemos também criar uma educação que possamos; criticar, ampliar, negar e até substituir o conhecimento existente, por um novo conhecimento, “caso contrário, seria a repetição eterna do saber” Vieira Pinto (1994, p. 34).

É possível perceber com nitidez, que nas doze características de educação apontada por Vieira Pinto, a relação da história, da sociedade e do homem estão interligadas, e esta relação acontece não somente porque o processo educativo do homem se dá em um determinado tempo, mas porque o processo de formação deste homem; formará um ‘homem novo’ que agirá para a construção de outra sociedade. Assim não esqueçamos que este ‘novo homem’ será o resultado da educação recebida por uma determinada sociedade cultural (PINTO, 1994).

A todo momento, Vieira Pinto nos chama atenção para o fato de que a educação e o ato educativo não acontecem apenas na transmissão de conteúdo, e que o conteúdo não é apenas uma disciplina a ser dada. Segundo o pensamento de Vieira Pinto (1994), são partes integrantes do conteúdo educacional: O professor, o aluno, as condições sociais destes sujeitos, o local e as condições da realidade onde a escola está localizada, e a acessibilidade ao material didático. Em meio ao processo educativo nós professores levemos tudo isso em consideração, para que possamos trabalhar e contribuir para a transformação da consciência ingênua.

no campo da educação – como em todos os demais – a consciência ingênua é sempre nociva, pois engendra as mais equivocadas ideias, que se traduzem em ações e juízos que não coincidem com a essência do processo real, que não são, pois verdadeiras. Não podem levar à completa e rápida solução dos problemas que considera, e somente se torna uma fonte de equívocos, de desperdícios de recursos, de intentos frustrados. (VIEIRA PINTO, 1994, p. 61)

No processo educativo, pautado pela consciência ingênua, tanto a criança

como o adulto a serem educados, são visto como “ignorantes²²”. Pessoas incapazes de aprender ou que aprenderão com dificuldade. Este conceito é delimitado por uma determinada classe social, para classificar como ignorantes os sujeitos das classes populares.

Vieira Pinto considera que o caráter da ignorância é relativo, mas para o sujeito dotado de consciência ingênua, simplificar a ignorância é necessário para que se mantenha as estruturas vigentes, sem que estes sujeitos percebam que estas mesmas estruturas podem ser transformadas. “Vê-se a duplicidade de critérios, que revela o caráter interessado da ignorância: o homem do povo é ignorante porque não sabe alguma coisa, enquanto o membro da elite é culto porque sabe alguma coisa” Vieira Pinto (1994, p.62). Na concepção de educação ingênua o educando é objeto do processo educativo.

O educador deve ser portador de uma consciência avançada, necessitando possuir e construir uma noção crítica do seu papel, constituindo assim um processo educativo embasado na ampliação e fortalecimento da consciência crítica. Isso possibilita ao educador perceber o caráter social do processo educativo e pedagógico, concretizando um movimento transformador do homem e da realidade em que ele vive. Na prática da educação dentro da perspectiva da consciência crítica o educando é sujeito do seu processo de aprendizagem. (VIEIRA PINTO, 1994).

Na perspectiva de uma educação crítica, o educando não é apresentado como ignorante. Este é apresentado como; “o sabedor e o desconhecedor. O educando evidentemente não sabe aquilo que necessita aprender (por exemplo, ler e escrever), mas nem por isso pode ser considerado como um desconhecedor absoluto” Vieira Pinto assevera (1994, p. 63).

Considerações Finais

Vieira Pinto pensava na educação e na identidade nacional, num período em

22 A noção de ignorância é tomada aqui em sentido abstrato, isto é, não é concebida como ignorância de algo, de algum conhecimento (sempre concreto). Pinto (1994, p. 62).

que apenas a classe mais favorecida frequentava a escola, onde o número de analfabetos atingia por volta de 50% da população brasileira (FERRARO, 2002) e a migração da zona rural para a zona urbana era fenômeno crescente.

Vieira Pinto destaca que a sociedade brasileira estava em transição e que uma nova dinâmica social poderia ser construída, onde um novo processo de educação do povo poderia ser formado numa perspectiva de uma educação pautada na consciência crítica. Esta tendência foi interrompida com a instauração do regime militar, estendendo-se até meados da década de 1980, e que impediu possibilidades de transformação da educação numa perspectiva de uma consciência crítica. Na década de 1990, tivemos uma mudança na dinâmica social brasileira com a promulgação de uma nova Constituição aprovada em decorrência de histórico momento social em busca de liberdade e democracia e que ensejou avanços sociais importantes.

Por isso se faz necessário que os educadores, rompam com a consciência ingênua tão enraizada em nossas ações na sociedade brasileira. Importa compreender que

o método educacional tem que ser definido como dependência de seu conteúdo (e significado) social, ou seja, o elemento humano ao qual vai ser aplicado, de quem o deve executar, dos recursos econômicos existentes, das condições concretas nas quais será levado à prática. Fora disso, é apenas obra imaginativa (cartilhas, campanhas de alfabetização, etc.), é pensamento em abstrato, é projeto no vácuo social. (VIEIRA PINTO, 1994, p. 46).

Vieira Pinto deixa claro que o educador não pode omitir-se em tomar consciência de sua condição, pois é a sociedade que engendra o conhecimento histórico, que é condição necessária para o desempenho do seu trabalho. Acreditamos que numa perspectiva da consciência crítica, é necessário compreender as “verdades” por traz das políticas públicas para a educação, das avaliações estandardizadas e utilizarmos instrumentos lógico-categoriais para interpretar tanto a política como o nosso próprio fazer pedagógico sem distorcê-los.

É necessário que busquemos uma ideologia que nasça de nós mesmos, buscando uma superação da ordem vigente socialmente injusta. Este era o desejo de Álvaro Vieira Pinto: que construíssemos uma educação pensada, por nós e

para nós, onde “os sujeitos são preparados para uma nova compreensão do seu papel histórico” (VIEIRA PINTO, 1956, p.42). Esse é um desafio que permanece em aberto, pois as assimetrias e desigualdades existentes continuam na agenda principal de reivindicações do povo brasileiros.

Referências

Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed.FGV, 2001.<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/roland_corbisier> Acesso em 02 de junho de 2015.

FAVERI, José Ernesto. **Álvaro Vieira Pinto Contribuições à educação libertadora de Paulo Freire**. São Paulo: LiberArts, 2014.

FERRARO, Alceu Ravanello. **Analfabetismo e níveis de letramento no Brasil: O que dizem os censos?** Educ. Soc., Campinas, vol. 23, n. 81, p. 21-47, dez. 2002. <<http://www.cedes.unicamp.br> >Acesso em 15 de junho de 2015.

PINTO, Álvaro Vieira. **Consciência e realidade nacional** – consciência ingênua/ consciência crítica. Rio de Janeiro: ISEB/MEC, 1960.

_____. **Ideologia e desenvolvimento nacional**. Rio de Janeiro: ISEB/MEC, 1956.

_____. **Sete Lições Sobre Educação de Adultos**. 9º ed. São Paulo: Cortez 1994.

ROUX, Jorge. **Álvaro Vieira Pinto: nacionalismo e Terceiro Mundo**. São Paulo: Cortez, 1990.

TAUCHEN, Gionara. **Álvaro Vieira Pinto: Referencias filosóficas para a pesquisa científica**. Santa Maria: UFSM, 2006. Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/gpforma> >. Acesso em 13 de jun. de 2015.

Capítulo 8

RACIOCÍNIO GEOGRÁFICO POR INTERMÉDIO DA EXPRESSÃO ESPACIAL

Sidelmar Alves da Silva Kunz²³

Remi Castioni²⁴

Introdução

O espaço é conceito central em geografia. Neste capítulo objetiva-se trazer uma reflexão crítica acerca da expressão espacial e do raciocínio geográfico segundo alternativas metodológicas representadas por mapas e o uso de indicadores. Espera-se neste âmbito contribuir com debates acerca da epistemologia, teoria e método em geografia.

Alexandre Koyré (1986) já alertava para o fato de que as revoluções no pensamento científico foram se manifestando transitoriamente, por uma evolução marcada cujas heranças remontam de outros períodos. Relevando que a história, de modo geral, não deve ser vista em blocos, desvinculada do seu passado, mas

²³ Doutorando em Educação (FE/UnB). Pesquisador do Inep – sidel.gea@gmail.com

²⁴ Doutor em Educação (Unicamp). Professor-Pesquisador (FE/UnB) – kotipora@gmail.com

de forma em que as transições são feitas a passos curtos, não havendo assim uma ordem cronológica bem demarcada na gênese do pensamento moderno ocidental.

Muitas propostas de método e bases filosóficas, por exemplo, estabelecidas pela escola grega na Antiguidade, ainda não foram plenamente esgotadas. Contrariando algumas ideias de que o entendimento das coisas seria pleno por um mergulho raso no tempo, a preocupação com essas bases, assim como a influência filosófica e científica da particularidade disciplinar em que se apoiam, justifica o desenvolvimento de um estudo, tornando-o pilar estrutural na sistematização da pesquisa e na concretização do projeto.

A variação de tipos, padrões e aspectos de um dado fenômeno possui infinitas perspectivas, dependentes da sua arrumação, do foco, mas sobretudo da manipulação realizada pelo sujeito/pesquisador. Estes são partes da mesma coisa. Ainda assim, a utilização de conceitos requer uma plena sinergia entre pensar e fazer, entre teorizar, categorizar, conceituar e empiricizar, praticar, testar, observar, pois como meios de sumarizar um dado processo ou fenômeno, os conceitos são generalizantes e, tanto mais fundamentais que a busca pela verdade, eles antes instrumentalizam a procura e uma possível aproximação da natureza da coisa em si.

Há, sem dúvida, nas ciências humanas e sociais, como alerta Stengers (2002), a dificuldade no estabelecimento de uma objetividade concreta pelas disciplinas, sobretudo quando os sujeitos são os mesmos objetos da pesquisa, colocando em xeque um dos postulados principais do pensamento positivista, que preceitua o distanciamento entre quem e o que se estuda. Releva-se, portanto, a necessidade de compreender estas atividades calcadas numa tradição histórica, paradigmática e contextual.

Assim, é consensual a necessidade de um rigoroso estudo do conhecimento, sistematizando os problemas, as ideias e conceitos naquilo que é traduzido por epistemologia. Factíveis e evidentes são os riscos que esta atividade corre diante de sua vulgarização, a partir do uso corriqueiro do termo no sentido de qualificar positivamente expressões e conteúdos a ela associadas.

É nesse sentido que a noção de expressão espacial é de suma importância para o raciocínio geográfico. Entende-se por expressão espacial a configuração no espaço de determinado conjunto de informações geográficas, em termos de

linguagem cartográfica. A vitalidade dessa expressão é imprescindível para o convívio em sociedade, já que dependemos do desenvolvimento de instrumentais teóricos e técnicos, a fim de subsidiar um conhecimento mais compassado e capaz de contribuir para o combate dos problemas e dificuldades do presente (KUNZ, 2014).

O propósito desta reflexão é debater qual a relação entre expressão espacial e raciocínio geográfico, sem esgotar a amplitude que o tema desperta, pontuando o mapa – como linguagem conceitual da geografia, cuja função é estabelecer o elo entre a essência e a aparência ou manifestação do fenômeno, o que torna possível a sua leitura – enquanto uma construção humana que, no limite, refere-se a uma simplificação intermediária, momentânea e necessária do real e diretamente associado à ideia de expressão espacial via raciocínio geográfico.

É preciso delinear, sob a perspectiva teórica, o edifício intelectual consolidado no campo da teoria do espaço geográfico por autores que dão o substrato para essa ideia de expressão espacial. Objetiva-se, neste estudo, tecer reflexões atinentes ao espaço permeado pelo entendimento do mapa, sob bases epistemológicas.

Nesta perspectiva, é necessário evidenciar que uma possível apreensão totalizante do real perpassa elementos lógicos formais pronunciados por um movimento do pensar, que se mantém em processo e não converge com leis absolutas ou tautologias típicas. Adentra-se assim no plano provisório e instável do mundo, numa lógica concreta, dialética e materialista.

Da fragmentação à totalidade: pensamento e práxis

No limiar do século XXI, o domínio de informações geográficas figura como crucial, pois para autores como Julião (1999), a sociedade da informação é quem qualifica o regime de tempo atual, influenciando todos os aspectos da vida cotidiana. O que para Castells (2001) e Lévy (2005) evoca um novo paradigma inerente a esse processo, entendido ora pela ideia de paradigma “sociotécnico”, em que um gradativo e dinâmico aumento da velocidade e difusão de inovação tecnológica pela articulação e interface entre “programas de macropesquisa”

e “grandes mercados desenvolvidos pelos governos”, além da “inovação descentralizada estimulada por uma cultura de criatividade tecnológica e por modelos de sucessos pessoais rápidos” agrupar-se-iam em torno de redes de empresas, organizações e instituições para formar um novo “paradigma sociotécnico” (CASTELLS, 2001, p. 77).

Ora também entendido pelo “paradigma do ciberespaço”, referindo-se a um novo ambiente de interconexão de pessoas e lugares pela rede mundial de computadores (LÉVY, 2005, p. 17). Nesse sentido, os referenciais da cartografia oferecem meios capazes de possibilitar articulação e diálogo com o volume de informações, de modo a proporcionar níveis mais detalhados de organização e sistematização no exercício de construção de sínteses que envolvem a leitura do mundo.

Por ser representação de uma realidade, o mapa como mecanismo conceitual pode ser considerado também uma “(...) apresentação formal de uma teoria que use instrumentos da lógica, da teoria estabelecida e da matemática” (HARVEY, 1974, p. 104). Essa simplificação se dá em razão de ser uma expressão “(...) por meio de técnicas de desenho e de um conhecimento das geometrias dos lugares, [d]a existência dos objetos e fenômenos que compõem o espaço geográfico” (SILVA; CARVALHO, 2011, p. 87), para tanto são estabelecidos a escala e o lugar de visualização do fenômeno. Desse modo, os mapas não somente abordam conjuntamente um mesmo território, mas também o consideram em distintas escalas (MARTINELLI, 2010).

Define-se para isso que o mapa comunica ao leitor de maneira rápida aquilo que precisaria de quantidade maior de texto para expressar, ou seja, ele é de fato um importante instrumento de análise e síntese. Dessa forma, trata-se de firmar como anseio a busca pela totalidade social tendo como escopo privilegiar a análise da espacialidade. Como lembra Gonçalves (2008), o mapa não serve somente como ilustração de uma pesquisa; contém o potencial de permitir uma leitura da realidade, já que é construído numa sociedade e revela o momento da mesma.

É, na verdade, uma produção cultural e como tal detém o potencial de difundir um discurso sobre o território – trata-se de uma seleção da realidade – não é um espelho. O mapa como representação é “pré-condição para a leitura da sociedade, e também do próprio espaço urbano, uma vez que esse é produzido

socialmente” (GONÇALVES, 2008, p. 96). Por isso, os mapas podem ser considerados como artifício valioso a ser aproveitado no empenho de ler o espaço.

Tomando esse pressuposto, representam aumento das possibilidades de interpretação da dimensão espacial. Para Gonçalves (2008, p. 91) os mapas comportam “a identificação de tensões e de contradições sociais”, acrescentando a esse pensamento a definição dada para cartografia por Godoy, Moura e Menezes (2010, p. 3), como sendo “a representação e a comunicação do mundo espacial e dinâmico”. Consta-se que os mapas favorecem o alargamento das possibilidades de análise espacial. Nogueira e Carneiro (2008/2009) retratam a cartografia como sendo um dos meios ou recursos componentes do fazer geográfico que melhor contribui para o exercício de leitura, descrição e análise do mundo. Pensando na ampliação dessas possibilidades de trabalho com os mapas, diante da finalidade de conduzir leitura sólida e esclarecedora da realidade de modo a tornar visíveis os dados e permitir a compreensão dos fenômenos, a aplicação da cartografia em dados estatísticos e até mesmo nas discussões a respeito das redes sociais tem recebido notória atenção, repercutindo em crescentes estudos que se baseiam em referenciais cartográficos.

Deduz-se dessas ponderações que a utilização de mapas sobre temas específicos proporciona maior apropriação e exploração dos conhecimentos espaciais, como, por exemplo, os dados inerentes aos resultados dos indicadores socioeconômicos. Fagundes e Delazari (2011, p. 28) afirmam que a visualização espacial dos fenômenos fortalece a capacidade de percepção do espaço. No entendimento dessas autoras, “a representação cartográfica na forma de mapas temáticos, pela capacidade de visualização dos dados representados e pela possibilidade de várias análises que poderão ser feitas”, são os aspectos-chave para a consolidação do atendimento das expectativas e necessidades dos variados públicos que buscam se valer desse instrumental.

Por essas razões, a expressão espacial de indicadores figura como meio capaz de estabelecer a conexão entre as partições da realidade promovidas pelos indicadores (que visam traduzir dimensões do real), sendo que a linguagem cartográfica constitui-se assim em meio de articulação, com base no plano espacial, para que se concretize uma análise mais totalizante do fenômeno em apreciação. Isso se dá devido ao fato de que a consideração da dimensão espacial

possibilita maior potencial para trabalhar com grande volume de informações disponíveis, atribuindo inteligibilidade e integração, o que proporciona a ampliação da capacidade de intervenção na realidade.

Raciocínio geográfico via expressão espacial: espaço e conhecimento

O estudo do conhecimento é um caminho de apreensão das ideias e conceitos realizados num determinado regime de tempo, por uma instituição, indivíduos, um grupo ou sociedades. Ele busca a superação dos problemas e desafios emergentes das ciências mais particularmente, mas não apenas delas. Para a epistemologia, evidentes são os riscos que a atividade corre diante de uma vulgarização, a partir do uso corriqueiro da sua terminologia, sobretudo no sentido de qualificar positivamente expressões, categorias ou um determinado conhecimento a ela associada.

Uma vez que parte do campo crítico do conhecimento, já que sua gênese remete ao plano de contraposição à doutrinação filosófica da ciência oriunda do final do século XIX e início do século XX, a epistemologia deve se firmar como campo pluralista de reconhecimento de recursos e orientações diversas resultantes do modo de se fazer ciência conforme os contextos históricos.

Nageografia a análise espacial é estruturante da reflexão sobre aspectos sociais, segundo Claval (2002, p. 38): “(...) todas as ciências sociais se conscientizaram do sentido do espaço na vida dos grupos humanos – o que corresponde a um fenômeno novo/novidade”. Esse posicionamento combinado com a afirmação de que “(...) nenhuma revolução social pode ter êxito sem ser, ao mesmo tempo, uma revolução conscientemente espacial”, argumento atribuído por Soja (1993, p. 116) a Henri Lefebvre, coloca em evidência a validade da análise espacial, enquanto categoria de análise social, para além da ciência geográfica. Tal amplitude decorre da compreensão do espaço como totalidade²⁵ construída socialmente.

25 O recorte dado para totalidade encontra respaldo no pensamento de Milton Santos. A postura adotada trabalha com a ideia de conjunto (buscando o todo), mostrando como os elementos presentes agem entre si. Isso não significa assumir o império das generalidades, porém, insere os problemas no seu conjunto, observando os nexos, portanto, buscando estabelecer compreensão da realidade de modo mais integral. No pensamento desse autor, o espaço é totalidade que deve ser concebido como um todo.

Trata-se de uma ferramenta eficiente para a compreensão das táticas e estratégias no contexto das relações de poder. Como se pode verificar, o espaço é destacado nos estudos das Ciências Humanas. Como objeto da ciência geográfica, é visto enquanto categoria principal, resultante da adoção de novos paradigmas surgidos após a Segunda Guerra Mundial, os quais exigem melhor articulação entre as disciplinas (SOUZA, 1988).

Em relação à capacidade de articulação, a geografia serve como peça estratégica no equacionamento da dificuldade de se estabelecer visão integrada, pois permite a construção de instrumentos sem perder a dimensão do todo. Assumir isso exige debater os problemas não estando preso às grades de uma dada disciplina. Isso é fundamental para a condução de diálogo que rompa com as fronteiras disciplinares e promova o avanço no sentido de abarcar os elementos em suas inter-relações.

Consoante o exposto, é relevante apontar que o estudo do homem em sua totalidade inscreve-se na corrente de renovação do pensamento geográfico, preocupada com temáticas de relevância social, tendo como perspectiva “(...) o espaço das sociedades em movimento permanente” (SANTOS, 2004, p. 101).

Nesse cenário, a noção de expressão espacial representa movimento de valorização da categoria espaço para a compreensão da realidade e, por conseguinte, implica assumir tendência que preza pela retirada de máscaras sociais por meio da análise espacial, na qual se considera a indissociabilidade entre espaço e tempo. O tempo é visto como portador de potencial para a construção de alternativas objetivando a intervenção na realidade com base em instrumentos que refinam a interpretação do mundo por meio do aprimoramento do raciocínio geográfico.

Cabendo esclarecer que raciocínio geográfico é aqui entendido como sendo aquele que elege ou prioriza reflexões a partir do olhar espacial para compreender o mundo. Essa característica consolida a identidade ou feição geográfica de um esforço interpretativo em busca de estabelecer maior consistência na produção de um determinado conhecimento. Dessa forma, o aperfeiçoamento do raciocínio geográfico é condição para a edificação ou sedimentação das análises espaciais, pois se refere à melhoria das estratégias ou percursos cognitivos para solucionar questões postas pela realidade.

No entendimento de Santos (1977, p. 84) a sociedade “existe sempre sob um invólucro histórico determinado”. Sendo assim, pode-se sinalizar que o conhecimento de uma sociedade em sua totalidade e funções é necessariamente um conhecimento específico obtido em um dado estágio ou momento do transcurso histórico. Tendo em vista esse emprego de esforço de apreensão da realidade, a noção de expressão espacial coaduna com tal pretensão, pois visa captar o espaço produzido, o qual diz respeito ao “(...) resultado da ação humana sobre a superfície terrestre que expressa, a cada momento, as relações sociais que lhe deram origem” (MORAES, 1991, p. 15).

Essa condição de produto de “(...) intervenções teleológicas, materializações de projetos elaborados por sujeitos históricos e sociais” é o que torna possível a verificação de sua manifestação. Os processos teleológicos dizem respeito à finalidade das ações. Nesse sentido, pensa-se no espaço, que é social, como processo inelutável. Considerando que os atores desse espaço são motivados em suas ações por aspectos como “(...) necessidades, interesses, desejos e sonhos” (MORAES, 1991, p. 16), esses processos podem ser entendidos como orientadores do trabalho humano.

Partindo dessas ideias, a organização de informações com a intenção de apresentar indícios para uma leitura da totalidade²⁶ significa importante fator para não se perder o contexto sob o qual o sujeito em foco se movimenta, já que a “(...) consciência é um produto histórico, que se estrutura dentro de limites e possibilidades” e o acesso a informações inteligíveis traduz-se em ampliação de possibilidades para pensar a realidade. Tal alargamento impele o sujeito a um patamar mais profícuo de reflexão. Observando-se que a situação humana é resultado de “(...) uma dialética entre matéria e ideia” (MORAES, 1991, p. 19.22), numa dinâmica de articulação que torna o espaço no resultado entre teleologia e causalidade.

Sabendo-se que a causalidade relaciona-se à submissão da vontade à materialidade, ou seja, é preciso avaliar quais são os meios e os materiais necessários

26 Campos, baseado nas considerações miltonianas, considera a totalidade como fundamental pois relaciona-se a um “(...) processo permanente de totalização que é, ao mesmo tempo, um processo de unificação, fragmentação e individuação, permitindo associar o aparecimento, transformação e renovação dos lugares aos movimentos da sociedade” (2003, p. 61).

para uma determinada ação. Para esse tipo de avaliação o fortalecimento da análise com a construção de indicadores para atender a determinadas demandas tem se apresentado como uma medida bastante significativa entre profissionais do governo, da sociedade civil e dos meios acadêmicos. Assim também podem ser enquadrados os mapas, com importante poder de representação das descobertas, dos fenômenos e experiências em múltiplas escalas, principalmente na articulação em mapas e indicadores.

Tendo como trilha o plano da *práxis* apropriativa, a consciência refinada com base em estatísticas que retratam aspectos da vida inscreve o ser em elaborações que “(...) implica[m] um conhecimento ordenado, sistematizado e padronizado, que visa a apreender a lógica de funcionamento dos fenômenos” (MORAES, 1991, p. 28). A articulação de referenciais que retratam o estado social permite o conhecimento do nível de desenvolvimento social, possibilitando, assim, a apropriação de conhecimentos sobre o espaço, proporcionando ao homem melhores condições de relacionamento no movimento dialético espaço-sociedade.

Nesse debate, as utopias são relevantes na construção de uma geografia do possível. Trata-se da construção de uma geografia que incorpora as utopias como elementos do possível²⁷ sem negar a importância do Estado e do planejamento. É fundamental que o Estado planeje adequadamente suas ações a fim de construir políticas públicas efetivas. Nessa perspectiva, busca-se trabalhar com dados precisos que balizem essas atuações em conformidade com as demandas estabelecidas.

Nesse sentido, alicerçar-se em uma perspectiva utópica para pautar o pensar geográfico concebe as utopias como refutadoras do presente e, por conseguinte, potencialmente capazes de projetarem o futuro dentro de um quadro almejado, tensionando o possível com o impossível num contexto em que “as utopias anunciam possibilidades, a emergência do diferente” (COSTA; SUZUKI, 2012, p. 117).

Nessa perspectiva de olhar, a utopia ilumina a busca da igualdade e da justiça social de modo a reforçar as alternativas, cujos compromissos se dão

27 Para aprofundamento desse processo de incorporação, consultar COSTA, Everaldo Batista da; SUZUKI, Júlio César. Materialismo histórico e existência – discurso geográfico e utopias. **Espaço & Geografia**, Brasília/DF, v. 15, n. 1, p. 115-147, 2012.

em diálogo com o interesse em melhorias das condições de vida da maioria. As utopias servem como orientadoras do pensamento, assim como, instrutoras da ação, devendo “ter implicações práticas, concretas, estratégicas” (COSTA; SUZUKI, 2012, p. 118).

Trata-se, dessa maneira, de uma utopia espacial que (re)abastece à procura de oportunidades práticas, entendendo o espaço como elemento integrador, no qual é crucial porque não se pode pensar em possibilidades assumindo uma postura fragmentária fundamentada em domínios parciais do conhecimento disciplinar.²⁸

Portanto, é preciso constituir mecanismos que permitam uma melhor estruturação do raciocínio de forma a operacionalizar aspectos das utopias espaciais por meio da disponibilização de indícios e sinais do que acontece na realidade.

Esses instrumentos devem levar em consideração que “o espaço concreto-abstrato possibilita a compreensão de nossa própria existência, enquanto seres no mundo e do mundo”, conseqüentemente, o espaço é o “elemento de nossa mediação e, por assim dizer, de nossa existência” (COSTA; SUZUKI, 2012, p. 127). Os instrumentos elaborados em busca de abarcar a totalidade devem visar uma *práxis* manipulativa e integradora que permita a interpretação da realidade concreta de expressão material e subjetiva do mundo.

A construção desse futuro exige pensar que o espaço “encarna um valor real, assim como as pessoas que o habitam e nele trabalham. Nesta formulação, a dimensão espacial contém os diversos níveis da realidade, tanto o social como o físico/ambiental” (CAMPOS, 2003, p. 62). Diante disso, afirma-se que a análise dessa dimensão proporciona à sociedade um dado conhecimento da realidade que permite ao homem “adaptar-se ao mundo, ajustando-o às suas necessidades, e modificá-lo de tal forma que sirva aos seus propósitos” (FERREIRA, 2004, p. 917), constituindo, portanto, o próprio mundo numa criação humana, fruto da sua transformação da natureza.

Nesse cenário, a geografia investe-se do significado de geradora de

28 De acordo com a visão de Campos (2003) a Geografia Crítica rompeu o isolamento da Geografia com relação às ciências sociais; para ele isso se deu em função do entendimento basilar em torno da categoria espaço, um conceito ontologicamente social.

possibilidades de compreensão, já que tem “(...) acompanhado o processo de construção do mundo e o desenvolvimento da capacidade humana de captar a realidade, expressá-la em conceitos e proposições teóricas” (FERREIRA, 2004, p. 918), os quais são adaptados às demandas suscitadas na sociedade, de modo a disponibilizar um aparato instrumental com o objetivo de provocar modificações na realidade.

Dessa maneira fica claro que a espacialização dos indicadores sociais possibilita uma melhor apreensão da realidade, contribuindo para a garantia da qualidade de vida consciente de que “(...) as transformações sucessivas que ocorrem no conhecimento científico e no contexto socioeconômico promovem a contínua mudança nos desafios e nos problemas enfrentados pelos homens” (CHRISTOFOLETTI, 1982, p. 1).

Pensando nessas questões, nota-se que a superação de desafios exige o conhecimento espacial, pois tal compreensão colabora essencialmente para a intervenção de acordo com as práticas, estratégias e políticas adotadas. De acordo com Jannuzzi (2002, p. 53), caso os indicadores sociais sejam bem empregados podem “(...) enriquecer a interpretação empírica da realidade social e orientar de forma mais competente a análise, formulação e implementação de políticas sociais”, assim como contribuir na negociação de prioridades sociais, ofertando a dimensão das carências.

Raciocínio geográfico via expressão espacial: espaço-tempo e sociedade

A defesa do espaço deve-se ao entendimento de que ele “(...) influencia e condiciona àqueles que o produziram, e sobrevive, como ‘rugosidade’, após as relações sociais que justificaram sua geração de tal ou qual maneira já terem cedido lugar a outras” (SOUZA, 1988, p. 25).

Essa perspectiva fundamenta-se na compreensão do tempo enquanto portador de múltiplos caminhos, bifurcações, rupturas, viabilizando a retomada de projetos atentos ao futuro, alicerçado em sonhos de vida melhor e edificação de esperanças construídas no tempo presente. Insere-se num circuito complexo de

desnaturalização da ideia de progresso repousada no arcabouço representativo do tempo homogêneo, linear, único, sustentador da visão eurocêntrica alinhavada pela lógica evolutiva.

Vislumbrando uma aproximação entre história e tempo no pensamento de Gomes (2010, p. 34), é imperioso assinalar que para ele “(...) a História tampouco pode ser concebida à maneira racionalista com um progresso contínuo. A História é aquilo que deveria ser: trata-se de um devir sem ordem regular ou lógica”. Por conseguinte, é pensar o tempo sem a fixação do “avanço” em uma direção.

Ter clareza sobre qual noção de tempo com que se trabalha é fundamental para os estudos geográficos. Essa visão que retrata a importância do tempo para a geografia é compartilhada por Santos (1978, p. 92): “(...) a ideia de tempo pode traduzir-se na idade técnica de um fator em relação a modelos técnicos mais avançados num dado momento”. Nessa abordagem o tempo é forma privilegiada de abordar a realidade, haja vista que espaço é a dimensão que integra os diversos tempos apresentando base concreta. Os tempos teóricos se integram com o intuito de constituir um tempo real, definido como o tempo espacial. É imperativo ressaltar o “tempo” entendido como constante construção de sínteses, resultado de acumulação capaz de diferenciar as diferentes porções do planeta.

É fundamental saber de qual entendimento de sociedade se trata para resguardar a coerência com a realidade. Desse modo, engendrar o espaço de um grupo é condição para que os seus integrantes reconheçam-se enquanto sujeitos. Tendo como pressuposto essa afirmação, verifica-se a necessidade de se sinalizar qual concepção de sociedade, em que o homem se encontra enquanto produto e produtor, que está sendo levada em consideração.

Com esse intuito, pretende-se alcançar amadurecimento do espaço para além da lógica abstrata, desencarnada e coisificada, garantindo a presença do homem no cenário das apropriações sociais do espaço, consciente do seu papel de construtor de rupturas, já que nessa perspectiva a transformação da sociedade encontra-se intimamente relacionada ao domínio espacial.

Floriani, com o intuito de romper com dificuldades metodológicas que, no seu entender, têm provocado confusões na distinção entre sujeito e objeto, pois, no limite, demarcam a sociedade como se fosse uma caixa onde os sujeitos se encontram, tece a seguinte consideração:

As interações entre os indivíduos produzem a sociedade, que não pode existir sem eles; porém, a sociedade retroage sobre os indivíduos humanos, uma vez que ela proporciona a eles a cultura, a linguagem, os conceitos, a educação, a segurança etc. Produzimos uma sociedade que nos produz. Fazemos parte da sociedade que faz parte de nós. (2000, p. 32).

Verifica-se nessa consideração formulada que não se trata de estar apenas em um lugar específico no universo da sociedade, e sim, de que a sociedade enquanto totalidade singular encontra-se em cada um (ou no conjunto de pessoas). Assim, a sociedade pode ser entendida como um todo e, também, de modo particular como instituições e agências.

Porto-Gonçalves (2002, p. 229) chama a atenção para o fato de que “(...) cada sociedade é, antes de tudo, um modo próprio de estar-junto (proxemia)”. Essa consideração tem como implicação necessária que o processo de instituição da sociedade dá-se por meio da construção do seu-espaço. Nesse sentido, não cabe distinção entre o social e o geográfico porque o “(...) ser social é indissociável do estar”. Desse modo, nota-se que a sociedade não é passiva diante da natureza, a relação entre ambas é dialética, em constante produção e reprodução do espaço e da sociedade.

Nota-se que essa compreensão acolhe o entendimento do sujeito em sua dimensão política. Dimensão esta que o coloca na situação de transformador da sua própria natureza à medida que modifica a natureza em virtude da sua “(...) capacidade humana de modificar a natureza e o próprio homem, como espaço natural e espaço social” (SILVA, 1991, p. 16). Tal capacidade é demonstrativa de sua qualidade de tomador de decisão sobre seu modo de vida, sua existência.

Essa ponderação destaca-se em razão da importância de romper com a visão restritiva que identifica o ser humano como elemento caótico, passando a vê-lo enquanto totalidade de determinações e relações diversas. Desta maneira, a referência é um sujeito concreto num dado espaço e tempo. Na percepção de Turini (2004, p. 123) essa referência possibilita melhor compreensão do mundo, em razão de lidar com sujeitos inteiros, seres imbricados de racionalidades e irracionalidades não idealizados, não definidos apenas por sua posição “(...) ocupada na estrutura econômica da sociedade, mas que sonham, lutam, resistem e também se acomodam”. Desse modo, significa abarcar a totalidade do sujeito.

Diante disso, novos aspectos sociais e tecnológicos promovem alterações na maneira de representar, relacionar e apreender o conhecimento referente ao espaço. Entre os instrumentos que concorrem para essas alterações, encontra-se a articulação entre expressão espacial e indicadores socioeconômicos de forma a aperfeiçoar o raciocínio geográfico. Trata-se de um processo de revalorização desse raciocínio perante as novas condicionantes de nossa época. Os mapas, nesse contexto, apresentam-se como fundamentais para a edificação das novas elaborações cognitivas considerando a dimensão espacial.

Conclusão

A utilização de mapas na análise geográfica contribui de modo substantivo para o desenvolvimento do pensamento geográfico, constituindo-se eles como genuinamente geográficos. Os mapas figuram como linguagem conceitual da geografia, de maneira a ampliar os modos de se pensar o espaço geográfico em sua dimensão espaço-tempo, no sentido do presente e do tempo que há de vir, possibilitando diferentes leituras.

Nesse sentido, partindo do pressuposto que a mais elevada tecnologia é o conhecimento, os mapas são vistos como mecanismos que potencializam a análise geográfica, podendo ser usados para a construção do conhecimento geográfico, e a expressão espacial figura como importante possibilidade analítica, sobretudo quando associada aos indicadores socioeconômicos entendidos como informação geográfica.

Já os indicadores, ao integrarem sistematicamente um amplo conjunto de referências e variáveis, mesmo na sua vulnerabilidade enquanto modelo, representam alternativas metodológicas importantes à geografia, sobretudo quando há passagem do plano quantitativo para uma perspectiva analítica qualificada, criando enlaces com planos de pesquisa em que outros agentes e processos também são tomados em consideração.

A expressão espacial dos resultados dos indicadores socioeconômicos potencializa o reestabelecimento da relação entre as partes fracionadas para o processamento da análise, pois para se alcançar a realidade é preciso considerar

a dimensão espacial de forma a assegurar reflexão que não despreze as inter-relações e interconexões.

Dessa forma, fica patente que o raciocínio geográfico se aprimora com a aplicação da noção de expressão espacial, e trilhar nessa trajetória em busca de valer-se de instrumentos capazes de explicar a realidade em suas múltiplas dimensões exige clareza em relação ao momento espaço-temporal da sociedade.

Referências

CAMPOS, Neio Lúcio de Oliveira. **Mudança no padrão de distribuição social a partir da localização residencial: Brasília, década 90**. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001.

CHRISTOFOLETTI, Antônio. **As perspectivas dos estudos geográficos**. São Paulo: Diefel (síntese em artigo), 1982.

CLAVAL, Paul. A revolução pós-funcionalista e as concepções atuais da Geografia. In: MENDONÇA, Francisco; KOZEL, Salete (Orgs.). **Elementos de epistemologia da Geografia contemporânea**. Curitiba: UFPR, p. 11-43, 2002.

COSTA, Everaldo Batista da; SUZUKI, Júlio César. Materialismo histórico e existência – discurso geográfico e utopias. **Espaço & Geografia**, Brasília-DF, v. 15, n. 1, p. 115-147, 2012.

FAGUNDES, Cristiane Kutianski Marchis; DELAZARI, Luciene Stamato. Proposição de projeto cartográfico para representação de redes sociais. **RBC – Revista Brasileira de Cartografia**, Rio de Janeiro, Edição Especial 40 anos da RBC, n. 63, p. 27-37, 2011.

FERREIRA, Ignez Costa Barbosa. A visão geográfica do espaço do homem. In: SIMON, Samuel (Org.). **O conhecimento no século XX**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 917-944, 2004.

FLORIANI, Dimas. Diálogos interdisciplinares para uma agenda socioambiental: breve inventário do debate sobre ciência, sociedade e natureza. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente** (Editora da UFPR), n. 1, jan./jun. 2000, p. 21-39. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/made/article/viewFile/3055/2446>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

GODOY, Vanessa Ferraz; MOURA, Ana Clara Mourão; MENEZES, Paulo Márcio Leal de. A Cartografia digital e navegação virtual na promoção do usuário como agente central na produção da representação do espaço. RBC - Revista Brasileira de Cartografia, Rio de Janeiro, n. 62/04, p. 1-9, dez. 2010. Disponível em: . Acesso em: 04 mar. 2013.

GOMES, Paulo César da Costa. **Geografia e modernidade**. 8. ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2010.

GONÇALVES, Thalimar Matias. Leituras de mapas de propaganda imobiliária como possibilidade de investigação do espaço urbano. **Geografares**, Vitória, n. 6, p. 89-99, 2008.

HARVEY, David. Modelos da evolução dos padrões espaciais na geografia humana. In: CHORLEY, Richard J.; HAGGETT, Peter. **Modelos integrados em geografia**. Trad. Arnaldo Viriato de Medeiros. São Paulo: Edusp, 1974.

JULIÃO, Rui Pedro. Geografia, informação e sociedade. **GEOINOVA** – Revista do Departamento de Geografia e Planejamento Regional, n. 0, p. 95-108, 1999.

KOYRÉ, Alexandre. **Galileu e Platão**: do mundo mais ou menos ao universo da precisão. Tradução: Maria Teresa Brito Curada. Lisboa: Gradiva, 1986. Disponível em: <http://www.afoiceeomartelo.com.br/posfsa/Autores/Koyr%C3%A9,%20Alexandre/KOYR%C3%83%E2%80%B0,%20Alexandre.%20Galileu%20e%20Platao.pdf> Acesso em: 03 mai. 2016.

KUNZ, Sidelmar Alves da Silva. 2014. **Qualidade educacional e perfil socioeconômico: expressão espacial do ensino público no Distrito Federal**. Distrito Federal: UnB, Dissertação (Mestrado) Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Brasília, 187 p., 2014.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 2005.

MARTINELLI, Marcelo. **Mapas da geografia e cartografia temática**. 5. ed., 2. Reimpr. São Paulo: Editora Contexto, 2010.

MORAES, Antônio Carlos Robert. **Ideologias geográficas: espaço, cultura e política no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora Hucitec, p. 11-45, 1991.

NOGUEIRA, Valdir; CARNEIRO, Sônia Maria Marchiorato. Educação geográfica e formação da consciência espacial-cidadã: contribuições dos princípios geográficos. *Boletim de Geografia, Revista do Departamento de Geografia da Universidade Estadual de Maringá, Maringá*, v. 26/27, n. 1, p. 25-37, 2008/2009.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. Da Geografia às Geo-grafias: um mundo em busca de novas territorialidades. In: CECENÁ, Ana Esther; SADER, Emir. (Orgs.). **La guerra infinita: hegemonía y terror mundial**. Buenos Aires: Clacso, p. 217-256, 2002. Disponível em: <<http://bbdo.no.sapo.pt/documentos/porto.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

SANTOS, Milton. **O trabalho do geógrafo no terceiro mundo**. São Paulo: Editora Hucitec, AGB, 1978.

_____. **Por uma Geografia nova**. 6. ed. São Paulo: Edusp, 2004.

_____. **Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método**. *Boletim Paulista de Geografia*, n. 54, p. 81-99, 1977.

SILVA, Armando Corrêa da. **Geografia e lugar social**. São Paulo: Editora Contexto, 1991.

SILVA, Christian Nunes da; CARVALHO, João dos Santos. A representação espacial e a linguagem cartográfica. **Revista GEOMAE**, Campo Mourão/PR, v. 2, n. 2, 2º semestre, p. 85-106, 2011.

SOJA, Edward William. Espacializações: a Geografia marxista e a teoria social crítica. In: _____. **Geografias Pós-Modernas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, p. 57-116, 1993.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. “Espaciologia”: uma objeção (crítica aos prestigiamientos pseudo-críticos do espaço social). In: **O espaço em questão**. Terra Livre – AGB: São Paulo/SP, n. 5, p. 21-45, 1988.

STENGERS, Isabelle. **A invenção das ciências modernas**. Trad. Max Altman. São Paulo: Editora 34, 2002.

TURINI, Leide Alvarenga. A crítica da História linear e da ideia de progresso: um diálogo com Walter Benjamin e Edward Thompson. **Educação e Filosofia**, Uberlândia, n. 35/36, v. 18, jan./dez. 2004, p. 93-125. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/EducacaoFilosofia/article/view/587/531>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

Capítulo 9

O PROFESSOR DO 6º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL E SUAS CONCEPÇÕES SOBRE AFETIVIDADE: EFEITOS NA PRÁTICA DOCENTE E NA APRENDIZAGEM

Leandro Batista da Silva²⁹

Sandra Francesca Conte de Almeida³⁰

Viviane Neves Legnani³¹

Introdução

A sala de aula é um local privilegiado para o afloramento das emoções. No entanto, como afirmam Almeida (1997) e Almeida (1999), desde há muitos anos

29 Doutor em Educação pela Universidade Católica de Brasília – UCB. Professor da Educação Básica no Colégio Militar de Brasília.

30 Doutora em Ciências da Educação (Psicologia) e Diplomada em Psicologia Escolar pela Université René Descartes, Paris V, Sorbonne. Professora do Curso de Psicologia e do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* da Universidade Católica de Brasília – UCB.

31 Doutora em Psicologia pela Universidade de Brasília - UnB e Professora Adjunta III da UnB, atuando na graduação e no Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Educação.

é comum ignorar a articulação entre o afetivo, o cognitivo e o campo motor no contexto escolar. Ainda prevalece, nos dias de hoje, nas concepções dos professores sobre os processos de desenvolvimento e aprendizagem, uma desconexão entre os diferentes campos do sujeito, sendo muito perceptível a priorização do domínio cognitivo nas práticas educativas.

Assim, retomar a teoria psicogenética de Henri Wallon é essencial pelo caráter indissociável, em seus escritos, entre afetividade, cognição, linguagem, pensamento e motricidade, domínios funcionais que se integram para formar a *pessoa completa*, a qual sempre será indissociável da sociedade e da cultura. Tomando como foco a teoria walloniana, a pesquisa realizada objetivou compreender as concepções de docentes, que atuam junto a pré-adolescentes, sobre a afetividade e suas implicações na prática educacional.

A teoria da pessoa completa, de Henri Wallon, e o papel da afetividade na sua construção

Henri Wallon, em seus postulados, propõe a afetividade como um dos quatro domínios funcionais: afetivo, cognitivo, motor e a pessoa, que expressa a integração dos campos funcionais, em todas as suas possibilidades (WALLON, 2007). O desenvolvimento da afetividade depende, sobretudo, dos aspectos orgânicos e sociais, os quais se relacionam tão intimamente que acabam por se complementar ao longo do desenvolvimento humano. Imbricada no orgânico, a afetividade progressivamente vai se aproximando, sempre e mais, de uma base social e, tal como a cognição, também é um elemento intrínseco ao desenvolvimento do sujeito (ALMEIDA, 2007).

Wallon, que era médico e psicólogo, tinha, contudo, uma sólida formação filosófica, tendo se dedicado a estudar, principalmente Kant e Hegel, na Escola Normal Superior, em Paris, na qual se formou em Filosofia. Viveu em um turbulento período histórico, marcado por duas guerras mundiais, pela ascensão do comunismo e do nazifascismo como formas de governo, bem como pela polarização entre capitalismo e comunismo, resultante da chamada “Guerra Fria”, ulterior à Segunda Guerra Mundial. Em 1914, serviu como médico, na

frente de combate, no exército francês. E, na Segunda Guerra, foi perseguido pela Gestapo,³² tendo de viver e combater na clandestinidade. Exerceu papel de destaque na educação, na França, tendo sido Secretário da Educação Nacional, em 1944, e apresentado, posteriormente, como presidente da Comissão de Reforma Educacional, em 1945-1947, o famoso projeto Langevin-Wallon, que

apresenta uma visão política de uma educação mais justa para uma sociedade democrática, expressa no projeto Langevin-Wallon, fruto de três anos de trabalho (1945-1947), que buscava repensar o sistema de ensino francês a partir dos princípios norteadores da *Justiça e Dignidade*, valorizando ainda a cultura geral e destacando a importância de primeiro ter-se orientação escolar e somente depois a profissional (FERREIRA; ACIOLY-RÉGNIER, 2010, p 25).

Em seus estudos e pesquisas, o autor aportou-se metodologicamente no materialismo dialético, pelo qual demonstrou como o desenvolvimento psicológico, embora tendo uma base orgânica, ocorria somente mediante as experiências no campo social, demarcando, desse modo, uma concepção do psiquismo articulada à história e à cultura. Para Wallon, a Psicologia, inspirada nos alicerces do materialismo dialético, poderia ultrapassar sua “fonte principal das ilusões antropomórficas e metafísicas” (WALLON, 1951, p. 2), beneficiando-se, assim, mais que qualquer outra ciência, para localizar sua base e princípios-guia.

Nesse aporte, Wallon encontra as explicações e a chave para construir os pressupostos para os estágios do desenvolvimento humano, nos quais os conflitos da criança e do adolescente com o mundo e com o outro são o motor para o desenvolvimento da personalidade, tal como as contradições são as possibilidades para as mudanças na sociedade. Sob essa ótica, compreende o organismo e o ambiente em interação constante, assim como o sujeito e a cultura, criticando tanto o mecanicismo como o idealismo, por se constituírem como uma afirmação de um mundo estático, idêntico e compartimentado em várias disciplinas de conhecimento e objetos de estudo. Wallon (1951) defende, portanto, um caráter híbrido articulado à Biologia e às Ciências Humanas para a Psicologia, por esta

32 Acrônimo, em alemão, para a Polícia Secreta do Estado. Era o braço do serviço secreto nazista encarregado da investigação e da perseguição aos opositores políticos ao regime de Hitler.

conectar campos de conhecimento que a lógica formal sustenta como sendo opostos.

Os estágios de desenvolvimento, na perspectiva walloniana, organizam-se do seguinte modo: impulsivo-emocional (0 a 1 ano); sensório-motor e projetivo (1 a 3 anos); personalismo (3 a 6 anos); categorial (6 a 11 anos); puberdade e adolescência (11 anos em diante) – sendo a constituição da pessoa adulta a representação de todos os domínios funcionais.

No *estágio impulsivo-emocional*, há predomínio dos domínios afetivo e motor. O corpo da criança responde quase integralmente ao toque e aos cuidados do outro; a aprendizagem apresenta um estado de sincretismo intenso com o meio e a criança, que se vale da emoção a fim de representar para o adulto suas necessidades. Emoção que comparece por meio do choro, decorrente de alguma necessidade, ou do júbilo diante da sensação de saciedade, estabelecendo um processo amplamente comunicativo com o meio circundante. Constrói-se, assim, uma vasta superfície de osmose para o bebê, seus gestos e reações são significados pelo intermédio do zelo do outro, possibilitando-lhe certa previsão em como agir em experiências análogas (WALLON, 2007).

O estágio *sensório-motor e projetivo* principia quando a criança desenvolve o andar e a linguagem. Nas palavras do autor, essas aquisições garantem certa independência à criança e “abalam o equilíbrio do comportamento anterior” (WALLON, 2007, p. 194-195), emergindo, nesse momento, um “espírito de pesquisador” no pequeno sujeito para explorar seu meio; fase, portanto, de domínio intelectual/cognitivo.

Por volta dos três anos, ancorado nos conhecimentos acumulados anteriormente, começa a crise de oposição do estágio *personalista*. É um período marcado por três momentos: a negação a tudo, em um esforço para se reconhecer, de fato, diferente do outro; a sedução, uma espécie de “idade da graciosidade”, em que a criança ativa o outro por meio de um encantamento; e a imitação, momento no qual a criança tende a manifestar sua percepção tendo como foco a observação e imitação do outro.

Novamente, então, neste estágio há um domínio da afetividade, mas, como clarifica Pedroza (2005), por intermédio de uma reordenação, da aparição de algo até então inédito, sempre provocado pelos conflitos típicos do desenvolvimento.

Observa-se, pois, a emoção nesse estágio já atravessada pelas significações dadas pela cultura, transmutando-se em afetividade durante o processo opositivo de construção do “eu”. Em outras palavras, a construção da consciência de si surge por meio da emoção, mas traz também em seu cerne a construção de um mundo externo anteriormente explorado e mapeado pela criança. “Na época em que quer se manifestar distinta do outro, mostra-se gradualmente cada vez mais capaz de distinguir os objetos e selecioná-los segundo sua cor, forma, dimensões, qualidades táteis, seu cheiro” (WALLON, 2007, p. 195).

O findar do *personalismo* leva ao *estágio categorial*, em que se anuncia o ingresso da experiência escolar formal. Nesse momento, o interesse desloca-se do eu para as coisas (WALLON, 2007). É o período da criança marcado pelas condições em lidar com o mundo físico, por meio de agrupamento, seriação, classificação, e suas atividades vão, aos poucos, atingindo maiores níveis de abstração (PEREIRA; AMPARO; ALMEIDA, 2006). Wallon (2007, p. 197) enfatiza: “As coisas e a pessoa vão pouco a pouco deixando de ser os fragmentos de absoluto que se impunham sucessivamente à intuição. A rede das categorias faz irradiar sobre elas as mais diversas classificações e relações”.

Já no *estágio puberdade e adolescência*, a pessoa volta-se novamente para si, a fim de construir a constituição identitária em campo social mais amplo. Passa a ter grande valor, nesse período, a diferenciação não do outro (adulto), mas dos valores por ele representados. Nesse período, há uma significativa importância dos intercâmbios estabelecidos com os amigos, já que será esta a forma encontrada para se avaliarem e se verem como diferenciados dos adultos (WALLON, 2007). O domínio funcional, portanto, é o da afetividade, o qual pode ser pensado em duas vertentes: os conflitos, a ambivalência com os adultos e os laços emocionais construídos nos grupos. Estes últimos possibilitam, em algumas circunstâncias, uma espécie de “colagem emocional” entre os componentes do grupo, operando como uma forma de defesa para o adolescente em face da insegurança experimentada pelo árduo trabalho de construção da identidade.

O estudo dos estágios de desenvolvimento propostos por Henri Wallon expõe etapas estabelecendo uma “unidade solidária”. Nessa perspectiva, é um contrassenso sustentar concepções em que a pessoa é vista de modo fragmentado; ela é um “todo indissociável e original” (WALLON, 2007, p. 198), feita de

contrastes, conflitos e experiências, não havendo no decorrer das fases uma eliminação dos domínios funcionais anteriores, pois estes se articulam e se integram. Há, na verdade, uma reconfiguração do afetivo e do cognitivo, na medida em que se constitui um sujeito singular.

O papel do outro ao longo do desenvolvimento não é sem consequências, sendo, indubitavelmente, de real importância. Para o objetivo dessa pesquisa far-se-á um recorte, visando discutir o domínio do afetivo e o papel do professor diante da criança e do adolescente. A criança do *personalismo*, inserida na Educação Infantil, por exemplo, requer educadores atentos ao seu árduo trabalho de construção do eu. Posturas rígidas ou autoritárias em face das manifestações afirmativas da criança suscitam crises agudas opositivas de difícil resolução, que podem desencadear posturas indiferenciadas e ainda muito conflitivas ao se adentrar no *categorial*.

No *categorial*, o professor apresenta-se como o mediador do conhecimento formal para o aluno. Sob essa ótica, a afetividade não esmaece, quando o professor tem clareza e disposição para cumprir com sua função: ensinar e transmitir os conhecimentos que lhe compete. Por outro lado, o aluno, ao perceber o afeto genuíno do docente, também lhe dispensa afeto. O aluno reconhece o professor como aquele que empreende esforços para que ele aprenda, e, por isso, tenta inteirar-se para transformar o ensino em um conhecimento construído em torno de “classificações”, valendo-se de sua capacidade agora conquistada de hierarquizar conceitos e de sistematizá-los (WALLON, 2007).

Na adolescência, tem-se um período marcado por um turbilhão de emoções, pois o adolescente localiza-se socialmente, ao mesmo tempo, entre o não mais ser (criança) e a possibilidade do vir a ser (adulto). Nesse sentido, é fundamental na atuação docente um balanceamento dos aspectos ora cognitivos, ora afetivos, sendo importante voltar-se para a expressão dessa polarização dos domínios funcionais sem tomá-los como resultantes de incoerência ou de dificuldades em *finalizar a personalidade*. Assim, um olhar atento e sensível voltado para o aluno e a concepção de que ele carrega em si o que foi, o que é e o que será, bem como o respeito à diferença e uma postura solidária e dialógica nos “embates” na relação professor/aluno constituem-se atitudes apaziguadoras para o adolescente. A diferenciação do outro, que agora se almeja, passa pelo campo das ideias, pelo

questionamento dos hábitos, das relações sociais (Pedroza, 2005), ou seja, a dialética entre o cognitivo e o afetivo é intensa nessa fase de construção do “eu social”.

Em síntese, Henri Wallon demonstra em sua teoria, com seus pressupostos, a dissolução da dicotomia entre razão e afetividade. A emoção tem um poder plástico, expressivo e contagioso; faz o elo primordial entre o orgânico e o social, sendo, portanto, a base para os primeiros laços com o mundo humano (MAHONEY; ALMEIDA, 2009). Prepara e possibilita a emergência da razão que, ao se estabelecer, vai colocá-la em suspenso (SILVA, 2007). Eis mais uma dialética walloniana: a razão necessita da emoção para surgir e, ao emergir, necessita que a emoção se reorganize para continuar a existir. Por meio dessa reconfiguração, a emoção se expressa sob a forma de afetividade, alicerçando o que cada estágio do desenvolvimento, mais voltado para a razão, necessita.

Assim,

Ao apontar a base orgânica da afetividade, a teoria walloniana resgata o orgânico na formação da pessoa, ao mesmo tempo em que indica que o meio social vai gradativamente transformando esta afetividade orgânica, moldando-a e tornando suas manifestações cada vez mais sociais. Assim, temos um laço de união entre o corpo e o meio social, formando o que na tradição filosófica francesa denomina-se *entre-deux*, ou seja, um campo que se forma no limiar das dualidades (FERREIRA; ACIOLY-RÉGNIER, 2010, p. 26).

Método

O colégio em que essa pesquisa se desenvolveu foi uma instituição federal de ensino, calcada em tradições e valores militares, localizada no Distrito Federal. Apresentados os objetivos do trabalho para os coordenadores e professores, treze docentes do sexto ano do Ensino Fundamental aceitaram participar da pesquisa. Utilizou-se o instrumento de entrevista semiestruturada e, a partir das respostas obtidas, foram identificados os indicadores discursivos mais recorrentes nas falas dos docentes. Após essa etapa, fez-se uma aglutinação desses indicadores e uma elaboração dos núcleos de significação, por meio dos quais foi realizada a análise

e a discussão dos resultados da pesquisa. Na discussão dos dados, os nomes apresentados foram pseudônimos sugeridos pelos próprios participantes, a fim de que se resguardasse a privacidade de suas identidades ao longo da análise.

Núcleo de significação 1: As concepções dos docentes sobre os alunos

É consenso no cotidiano escolar que o 6º Ano do Ensino Fundamental é uma das etapas escolares em que os alunos se encontram em uma fase de transição entre a infância e a adolescência, que costuma despertar no docente o sentimento de estar lidando com “dois alunos” em uma única pessoa e que, constantemente, os anseios dessas “duas pessoas” entram em conflito. A fala da professora Isabela ilustra bem essa percepção:

(...) alguns alunos, que já têm já um desenvolvimento intelectual um pouco mais avançado, vamos dizer assim. Então, assim, nós estamos lidando com um pouco de criança e um pouco de pré-adolescente. Dependendo do caso, aí temos, já, essa mistura! (Professora Isabela).

Da análise do núcleo de significação das falas dos docentes sobressai a ideia de que os alunos ainda são, de alguma forma, “crianças”, e isso tornaria mais fácil o trabalho pedagógico:

Mas, ao mesmo tempo, é uma criança que ainda tem o gosto pelo aprender, por ainda se interessar pela novidade que você traz em sala de aula (...) (Professora Carla).

Bom, eu gosto de trabalhar com crianças, né, essa idade em torno de dez, onze anos eu os acho mais facilitadores. Para transmitir, são mais educados (...) (Professora Beatriz).

Eu acho que são mais entusiasmados com o conteúdo de Matemática (Professora Beatriz).

Para a maioria dos docentes, o aluno é percebido como imaturo, referindo-se a ele com expressões tais como “são infantis”, “ainda falam ‘tia’”, “chamam mãe”,

e outras. As falas denotam uma visão teleológica do desenvolvimento, por meio da qual o aluno “não é”, ou seja, apenas é o “vir a ser”, como também sugerem a ênfase do cognitivo no processo de escolarização. Nessa visão, a turbulência afetiva da adolescência aparece como desafiadora no exercício de transmissão de conhecimentos.

Núcleo de significação 2: O lugar da afetividade na formação do professor

Na análise desse núcleo, foi possível apreender que os professores, de forma geral, tinham um entendimento conceitual confuso e superficial sobre a afetividade. Observa-se, nas suas falas, o reflexo de um tipo de formação de professores que apresenta aos estudantes de pedagogia e das licenciaturas uma série de teorias sobre o desenvolvimento e a aprendizagem e sobre métodos de ensino, de forma desarticulada e acrítica. É desse mosaico difuso que resultam as bases de suas concepções sobre afetividade.

Eu lembro do Piaget, do Vygotsky, um pouquinho de Wallon, mas não foi assim, pode até ser que tenha sido tratado de afetividade, mas não foi falado assim, claramente, que a gente estava tratando do assunto (Professora Carla).

Bem vagamente, quando a gente fez Didática Fundamental, porque a professora era especialista em Educação Infantil (Professora Bárbara).

Ah, eu lembro do Piaget, mas não tenho assim muito conhecimento, não, mas eu lembro, foi Piaget (Professora Telma).

Assim, pode-se inferir, pelas falas dos professores, que as próprias instituições acadêmicas, ao formar os profissionais da educação, compartmentam e opõem teoria e prática. É importante ressaltar que Wallon defendia uma relação de troca entre a Pedagogia e a Psicologia, de forma que esses dois campos pudessem se auxiliar mutuamente. No entanto, ainda prevalece, em grande parte dos currículos dos cursos de Pedagogia e de Licenciaturas, uma concepção estanque e não dinâmico-interativa entre teoria e práxis, entre desenvolvimento e

aprendizagem, orgânico e social, afetividade e cognição. As concepções teóricas e práticas dos diversos autores, trabalhadas isoladamente, restam desarticuladas de questões-chave que interessam à reflexão e às ações visando encontrar soluções aos impasses do cotidiano escolar, tais como a separação entre teoria e prática ou a dicotomia entre afetividade e cognição, visão equivocada que afeta o ensino e o aprendizado dos alunos.

Núcleo de significação 3: A afetividade em sala de aula nas concepções dos docentes

No que se refere à análise dos indicadores sobre as concepções dos docentes referente à afetividade, chamou a atenção como eles associam a afetividade à relação interpessoal e ao estabelecimento de vínculos e laços sociais. Outro ponto que merece destaque diz respeito ao fato de alguns docentes associarem a afetividade à ideia de infância e de toque (abraço, afago, beijo, contato físico):

Afetividade é o... Bom, é... É emoção! É o carinho, é... Toda essa parte afetiva, né? (...) emocional! Tanto do aluno quanto do professor (Professora Laura).

Eles manifestam num carinho, numa palavra, num gesto como carinho, uma, um simples olhar (...) no momento de você tocar numa criança, principalmente tocar no ombro ou na cabeça (...) (Professora Pereira).

Eles te chamam de mãe, às vezes, alguns de pai, faz parte... (risos). Mas eles mandam muito bilhetinho, mandam cartinha, (...) eles são muito carinhosos. (...), mas é um professor assim, que valorize seu aluno como indivíduo, que tente trazer o que ele tem de bom (...) (Professora Bárbara).

A maioria dos docentes, no entanto, reconhece que as condições para uma boa mediação da aprendizagem são de natureza afetiva (LEITE; TASSONI, 2002).

(...) ali o aluno vê você como uma pessoa próxima. Então é muito mais fácil dele prestar atenção no que você tá falando e conseguir absorver aquilo. (...) O aluno fica mais à vontade, ele consegue trazer coisas da

vida dele, acho que o professor consegue uma abertura maior pro aluno perguntar algumas coisas (Professor Vinícius).

(...) quando eles têm essa identificação, eles conseguem ir melhor com relação à matéria. Tanto é que a gente vê alunos que falam “ah, eu não gosto de matemática”, mas se você for verificar ele não gosta do professor, ele não conseguiu criar uma boa relação (...) (Professora Carla).

Porque facilita em sala você ter o domínio de sala, facilita você atingir com as suas palavras quando você quer, realmente, ensinar uma coisa pro aluno (...). (Professor Vinícius).

Seguindo-se a essas concepções da afetividade como carinho e como a base para a aprendizagem, os professores também a concebem como *sentimento*. Observe-se:

É um contato próximo. (...) que tem um pouco mais de sentimento (Professora Bárbara).

É uma [troca] de... Sentimentos, de respeito envolvendo tudo isso (Professora Beatriz).

Wallon (2007, p. 126) apresenta o sentimento como um constituinte da afetividade: “Os sentimentos (...) serão mais tenazes, perseverantes e absolutos quanto mais irradiarem uma afetividade mais ardente (...) *São também a redução, por outras influências, da emoção atualizada*” (grifo nosso). Mahoney e Almeida (2009, p. 18) esclarecem essa afirmação do autor quando afirmam que o “sentimento é a expressão representacional da afetividade. Não implica relações instantâneas e diretas como na emoção. Tende a reprimir, a impor controles que quebrem a potência da emoção”. Por isso, os adultos são mais aptos para expressar a afetividade em virtude da reflexão que dispõem antes do agir.

Por meio dessas afirmações, pode-se supor a afetividade como uma ultrapassagem da ideia de carinho, contato físico e até mesmo a de ser um meio para que o aluno aprenda determinado conteúdo, ao se identificar ou gostar do professor. Pressupõe, assim, uma maior clareza do docente em relação ao fato de que aprender implica em uma interação afetiva entre professor/aluno, em não perder de vista a importância da interação com a cultura e com os objetos de

conhecimento, visando a uma ampliação do domínio cognitivo, de forma crítica, pelo discente (ALMEIDA, 2000).

Cabe ao professor interpor o conhecimento entre sua figura e a figura do aluno. A esse respeito, Almeida (1993) aponta a importância de não se abolir a diferença entre professor e aluno, em nome de uma relação afetiva favorável, pois isto fomentaria a construção de uma relação imaginária especular. É essencial, pois, que o docente compreenda seu papel como sendo um “canal”, uma “ponte” entre o aluno e o conhecimento. Ao aluno cabe reconhecer no docente um mediador de qualidade, alguém em quem se possa confiar, mas sem perder a dimensão de algo mais importante por trás dessa figura de autoridade com quem ele interage: o saber.

Faz-se necessário, portanto, abrir espaço, na escola, para que o professor reflita a respeito da função que ele tem como mediador do conhecimento e reconheça a afetividade basilar que atravessa o exercício do seu ofício.

Considerações finais

Por meio da análise das falas dos docentes, pode-se perceber que conseguem identificar em suas práticas a presença da afetividade, mas, para a maioria, ainda prevalece a concepção de que se trata da expressão de um ato puramente volitivo – “agora é o momento de afetividade”, “agora é o momento de ensinar e de aprender”. Mostram ter presente, portanto, uma visão dicotômica entre afetividade e cognição, no *lôcus* da sala de aula, como se esses dois domínios funcionais fossem independentes, com espaços e momentos próprios de expressão.

Chamou a atenção, nos relatos, o fato de o professor, por vezes, perceber seu aluno de 6º ano ora como uma criança, ora como um adolescente. Também se mostrou significativa a associação feita entre a afetividade (sob forma de carinho) e a faixa etária dos alunos, por ainda não terem ingressado na chamada “crise pubertária”. De um modo geral, as falas denotam um grande apreço pela fase final da infância, que se associa, na visão dos professores, a uma maior disponibilidade dos alunos para o aprendizado.

De fato, é notória, nos cursos de formação inicial de professores, a pouca

atenção que se dá aos processos de desenvolvimento do adolescente. Talvez, por isso, prevaleça ainda certa concepção naturalista sobre essa etapa de vida, em que o papel social do outro é visto como esmaecido. No entanto, pode-se depreender da teoria walloniana a importância basilar do outro nesse momento do desenvolvimento humano, tanto para sustentar afetivamente um campo dialógico em torno das ideias do adolescente sobre o mundo social, como para “diminuir a temperatura emocional” nas dinâmicas grupais entre os pares de alunos. Deve o professor encorajar o processo de construção da autonomia dos adolescentes, para que cada um possa afirmar suas concepções e convicções, mesmo que divirjam da maioria. Em outras palavras, ao professor, disposto a reconhecer e a efetivar as diversas nuances da afetividade em sua prática educativa, cabe um cuidado atento diante do poder de contágio das emoções, no contexto da sala de aula. Os períodos da puberdade e da adolescência dão provas da força expressiva das emoções e do quanto são contagiantes e é preciso a intervenção educativa dos adultos, do outro, para transformá-las em afetividade.

Outro ponto a ser destacado nas falas dos entrevistados foi o pouco ou nenhum conhecimento da teoria walloniana. De fato, na formação de professores, a disciplina Psicologia da Educação e afins ainda se atêm, com maior ênfase, às contribuições de Vygotsky e de Piaget, no que diz respeito aos estudos sobre o desenvolvimento humano e os processos de aprendizagem. Wallon, no entanto, sempre defendeu e elaborou uma série de reflexões e escritos referentes à interação entre Pedagogia e Psicologia, contudo preservando a especificidade de cada uma das áreas de conhecimento. Almeida (1997, p.115) aponta que a “criança concreta” a que o autor se refere diz respeito às suas condições de existência e à natureza das sucessivas e diferenciadas relações por ela estabelecidas ao longo do desenvolvimento, com seu meio familiar, social e cultural, sendo que “a formação e a função desempenhada pelos professores, bem como os conteúdos a serem ensinados, têm grande relevância no desenvolvimento da personalidade infantil”.

Wallon também trata de uma “pessoa completa”, termo utilizado, ao longo de sua teoria, nos estágios de desenvolvimento, para dar conta da integração funcional entre afetividade, movimento, linguagem e pensamento (cognição), que se expressa justamente em toda sua potencialidade, na *pessoa completa*. Tal entendimento psicológico do ser humano fornece um precioso campo de ideias

para inspirar a prática pedagógica voltada para o desenvolvimento e o aprendizado da criança e adolescente nas escolas.

Não obstante, a constituição dessa “pessoa completa” não significa a formação de um indivíduo fechado como uma mônada, pois não há na teoria de Wallon uma visão estanque e segmentada entre indivíduo e sociedade. Das ideias pedagógicas que podem ser extraídas dos seus ensinamentos, percebe-se nitidamente a superação dessa dicotomia. Wallon propõe uma escola inserida e engajada na sociedade e na cultura, comprometida com as mudanças sociais e, de forma concomitante, com o desenvolvimento da pessoa. Para o autor, haveria uma positividade nos conflitos e nas contradições que a integração entre a dimensão social e a individual supõe (GALVÃO, 2008).

Em síntese, a teoria de Wallon enfatiza que não se pode perder de vista o mais importante: todo processo de ensino e de aprendizagem em que professor e aluno estejam respaldados pelo afeto, pela liberdade de ideias, pelo respeito e pela cooperação torna-se um encontro de duas *pessoas completas e concretas*. Pessoas orgânicas, históricas, social e culturalmente constituídas, direcionadas ao objetivo de aquisição do conhecimento e de “humanização” da sociedade, trabalho permanente para sustentar o processo civilizatório e que cabe à educação realizar.

Referências

ALMEIDA, S. F. C. de. O lugar da afetividade e do desejo na relação ensinar-aprender. In: **Temas em Psicologia**. Ribeirão Preto, n. 1, p. 31-44, 1993.

_____. A importância do *outro* na transmissão e apropriação do conhecimento e na construção da consciência de si e do mundo. In: **Temas em Psicologia**. Ribeirão Preto, n. 3, p. 109-120, 1997.

ALMEIDA, A. R. S. **A emoção na sala de aula**. Campinas: Editora Papirus, 1999.

_____. **O que é Afetividade?** Reflexões para um conceito. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.educacaoonline.pro.br/o_que_e_afetividade.asp> Acesso em: 24 mar. 2009.

ALMEIDA, L. R. Wallon e a educação. In: MAHONEY, A. A.; ALMEIDA, L. R. (Orgs.). **Henri Wallon: Psicologia e educação**. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

FERREIRA, A. L.; ACIOLY-RÉGNIER, N. M. Contribuições de Henri Wallon à relação cognição e afetividade na educação. In: **Educar**, Curitiba, n. 36, p. 21-38, 2010, Editora UFPR.

GALVÃO, I. **Henri Wallon: uma concepção dialética do desenvolvimento infantil**. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

LEITE, S. A. da S.; TASSONI, E. C. M. A afetividade em sala de aula: as condições de ensino e mediação do professor. In: AZZI, R.G.; SADALLA, A.M.F.A.(Orgs.). **Psicologia e formação docente: desafios e conversas**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2002.

MAHONEY, A. A.; ALMEIDA, L. R. de. (Orgs.). **Afetividade e aprendizagem**: contribuições de Henri Wallon. São Paulo: Edições Loyola, 2009.

PEDROZA, R. L. S. O desenvolvimento da pessoa e o ensino-aprendizado. In: PULINO, L. H. C. Z.; BARBATO, S. (Orgs.) **Aprendizagem e a prática do professor**. São Paulo: Editora Moderna; Brasília: Universidade de Brasília, p. 32-57, 2005.

PEREIRA, M. A. C. M.; AMPARO, D. M. do; ALMEIDA, S. F. C. de. O brincar e suas relações com o desenvolvimento. In: **Psicologia Argumento**, Curitiba, n. 24, p. 15-24, 2006.

SILVA, D. L. da. Do gesto ao símbolo: a teoria de Henri Wallon sobre a formação simbólica. **Educar**, Curitiba, n. 30, p. 145-163, 2007.

WALLON, H. **A evolução psicológica da criança**. São Paulo: Martins Fontes Editora, 2007.

_____. **Psicologia e materialismo dialético**. Publicado em 1951. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/wallon/1942/mes/psicologia.htm>> Acesso em: 27 ago. 2009.

Capítulo 10

HISTÓRICO DA RESISTÊNCIA NEGRA EM MESQUITA E A ATUALIDADE DA LUTA EMANCIPATÓRIA

Manoel Barbosa Neres³³

O presente texto é resultante de pesquisa de campo no Quilombo Mesquita, situado à Cidade Ocidental, Goiás, como elemento integrante de mestrado em Educação, pela Universidade Católica de Brasília, sob o título *Educação quilombola em Mesquita: estudo da gestão da escola a partir do processo histórico, emancipatório e das relações de conflito*.

O conjunto do trabalho orientado pelos eixos temáticos história, cultura e educação, permitiu a problematização e a abordagem da historicidade na análise desses temas. Quanto ao que se refere à metodologia, calçou-se nos fundamentos das pesquisas qualitativa, etnográfica, documental e bibliográfica. Uma vez o território investigado ser efetivamente marcado por conflitos, tal análise ocorreu utilizando-se da abordagem dialética, o que gerou um contínuo enfrentamento dos opostos.

33 Mestre em educação pela UCB

O trabalho, ora em pauta, objetiva apreciar o processo de resistência negra em Mesquita e, ao mesmo tempo, verificar sua atualidade culminando, pois, no desvelamento das relações étnico-raciais, de forma particularizada, na realidade das populações quilombolas.

Resistência contemporânea do Quilombo Mesquita

O histórico da resistência negra brasileira encontra em Mesquita um exemplo de contemporaneidade, um caso concreto que envolve tanto a busca de libertação negra de modo geral, como também a resistência quilombola propriamente dita. Esta postura aguerrida não tem sido unicamente de uma luta isolada, mas o resultado de muitas relações de parcerias.

Assim, no processo de articulação das forças, verificam-se ações conjuntas de entidades como a Fundação Cultural Palmares, Universidade de Brasília, Universidade Católica de Brasília, Fundação Banco do Brasil, entre outras. Além disso, publicações em formato de artigos jornalísticos, documentários e entrevistas, com destaque para a BBC de Londres, jornalistas ingleses, nigerianos e brasileiros presentes, em 21 de junho de 2014, no Mesquita.

Marco importante do processo emancipatório foi a criação da *Arequim*, entidade que tem representado a comunidade de remanescentes no processo de oficialização do Quilombo. A Associação (*Arequim*) tem liderado diversas intervenções de resgate histórico, de defesa da cultura e do patrimônio econômico e ambiental. Exemplo disso foi a mobilização para conter derrubadas de florestas e perfurações de poços nas terras quilombolas promovidas por empresas mineradoras e imobiliárias. A denúncia da *Associação* resultou no embargo das obras, pela fiscalização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), com posterior confirmação do Ministério Público Federal (BRASIL, 2009).

Além do cuidado com a preservação ambiental, os quilombolas resguardam os costumes locais, como a produção de alimentos orgânicos e a limpeza dos regos de água que abastecem muitas residências. Atualmente, também dispõe de um viveiro de plantas frutíferas, ornamentais e de reflorestamento e, tudo isso,

com o apoio da *Associação*.

No tocante à cultura local, a *Arequim* tem procurado divulgar a *Festa do Marmelo*, as danças *Catira* e *Raposa* (típicas do local), as folias, o que valoriza a memória dos ancestrais e garante espaços aos mestres dos saberes, estimula iniciativas como a da criação do grupo cultural-musical *Som de quilombo* e do museu do Quilombo.

À frente da *Associação* encontram-se importantes lideranças tais como a Srta. Sandra Pereira Braga,³⁴ atual presidenta de *Arequim*. Para compreender melhor o processo em pauta, de pedido de oficialização da comunidade remanescente, importa valer-se da fala de Sandra Pereira, ocasião em que ela fez parte do grupo focal.³⁵

Primeiro, é contado como tudo começou:

O meu entendimento maior foi quando fui participar de atividade na Fundação Cultural Palmares em 2002 e lá uma palestra que... falava essa história de quilombo (e lá havia pessoas de vários quilombos do Brasil). Depois dessa reunião de 2002 na Fundação Cultural Palmares foi que entendi e vi que tinha necessidade de oficializar a comunidade e ter um registro oficial (pois sabíamos que aqui era quilombo, talvez não usasse a palavra “quilombo”), mas sabia que esse núcleo familiar... os mais antigos sempre diziam “ah! Aqui já foi um quilombo”... (*sic*)

A realização do evento referido por Sandra fazia parte da estratégia de mapeamento e regulação das comunidades remanescentes de quilombo, sendo que pelo menos sete delas estavam localizadas no Estado de Goiás: Barro Alto, Kalunga (Terezina de Goiás, Monte Alegre, Cavalcante), Cedro, Flores, Itapari, Mesquita dos Crioulos e Pombal. A percepção, vinda da narração da entrevistada, é que o evento resultou em impacto muito grande nas suas convicções, produzindo uma espécie de mixagem entre histórias contadas, percepções familiares e concepções identitárias:

34 A partir deste trecho, por solicitação de alguns entrevistados, seus nomes são revelados no texto. Segundo essas pessoas a exposição de seus nomes é para evidenciar a seriedade que elas tratam a causa quilombola.

35 Considerando que a família de Sandra Pereira Braga é muito inserida na causa quilombola e que a maioria dos membros dispõe de muitas informações sobre o assunto, preferiu-se fazer uso de um grupo focal, ao invés da realização de entrevistas individuais.

Quando eu fui à reunião da Fundação Cultural Palmares e estava lá o Sr. Ubiratan, o presidente [da Fundação Palmares] na época, Maria Bernadete Lopes e outros... e naquela discussão... [eu tive certeza]: a gente é quilombo, família, Comunidade Remanescente que Quilombo... Estou aqui diante de um fato real, de que é uma comunidade realmente quilombola... [Sobre isto] eu ouvia muitas histórias de vovô...

Naquele seminário, naquela época [falando sobre quilombos, a forma de vida dos quilombos] e como constituíam os núcleos de famílias... nos locais... tudo aquilo que eu ouvia... eu fiquei louca lá! [Eu disse]: Bernadete, como a gente faz?... Precisamos reconhecer nossa comunidade!... Presidente, qual é o caminho?

E aí então... foi um legado de grande descoberta, até para minha pessoa... Eu já ouvia falar em quilombo, mas não [sabia de fato do que se tratava].
(sic)

Ato contínuo, ocorre nesse momento de formação a junção entre as lembranças das histórias contadas com as precisões dos conceitos e teorias fornecidas pelas instâncias oficiais. Ou seja, os conceitos e teorias apresentadas pelos antropólogos, sociólogos, juristas da Fundação Cultural Palmares promovem na consciência da pessoa em referência um momento especial de iluminação e clarividência. Sua identidade quilombola parece agora evidente e oficializada. Tem-se, portanto, a junção da memória, da história, da identidade (LE GOFF, 2003).

A partir do impulso dado pelo Seminário da Fundação Palmares, inicia-se o processo de criação da *Associação*:

Foi aí que eu reuni... Pensei: nós precisamos ter aqui uma associação jurídica, que é o primeiro passo para buscar esse... reconhecimento oficial... E aí foi feito. Porque existia sim uma associação, mas essa associação nunca trabalhou nada na comunidade. Ela simplesmente existia, mas não tinha juridicamente nenhum trabalho para a comunidade... E aí pensamos em uma associação que fosse quilombola, pela comunidade... Teria que ser um remanescente para buscar esse reconhecimento... (sic)

A *Associação* que a entrevistada afirma que existia antes é a Associação dos Produtores Rurais de Mesquita e da Água Quente (Apromac), entidade que tem atuado sistematicamente para desconstruir e inviabilizar a oficialização do Quilombo.

Esse processo foi crescendo e, segundo a declarante, ganhou força graças também às políticas do novo governo federal que assumia:

Esse processo foi desenvolvendo e em 2003 [quando Lula veio a ser presidente e falava sempre da dívida histórica com os remanescentes quilombolas] afirmando todas as políticas para as comunidades e aí, o Presidente Lula abriu os horizontes dos quilombolas no Brasil...

E aí foi quando a Fundação Cultural Palmares mais pediu certificações, foi de 2003 para cá. (*sic*)

Solicitada a referida oficialização, decorre todo o trâmite burocrático: cadastramento das famílias, investigação antropológica, mapeamento, certificação, titulação das terras:

E aí solicitamos em 2003 reconhecimento do Quilombo... O trabalho... de reconhecimento não é fácil... precisa do cadastro da comunidade. Foi feito aqui um trabalho com todas as famílias... Todas fizeram seu cadastro...

Recebemos o reconhecimento oficial da comunidade em 2006, fevereiro de 2006... [realizando assim o sonho dos mais velhos como o Sr. Alípio, Sr. Malaquias]. O sonho do Sr. Malaquias era ter um documento [certificado do Quilombo]. Eles não sabiam como era, mas já diziam que tinha que ter um documento. (*sic*)

A partir da fala da entrevistada, parece ser possível, mais uma vez, a aproximação da memória com a história. O desejo antigo dos antepassados, narrados na tradição oral, agora se depara com a real possibilidade de realização. A história pode, agora, documentar os fatos e as instituições oficiais fornecem a devida documentação, como por exemplo, a certificação fornecida pela Fundação Cultural Palmares.

Uma vez que o trâmite da oficialização é algo de extensa amplitude e envolve todas as representações da sociedade, parece evidente que haveria resistências internas e externas, o que de fato aconteceu. As resistências foram fomentadas e afervoradas por grupos externos – os não quilombolas. Perguntou-se, pois, aos participantes do grupo focal, se eles foram assediados para desistirem da oficialização. E a resposta consistiu em:

Sim, claro!.. É dinheiro fácil... Parece que a terra é de quem pode pagar... de quem pode pagar mais... Recebemos proposta aqui de R\$ 500 mil

reais [pela propriedade da familiar]...Queriam comprar aqui de qualquer jeito porque tirando a Sandra do caminho com a família dela... o resto do Quilombo estava fora... Tem dois anos isso. (*sic*)

As tentativas de cooptação, segundo os entrevistados, foram diversas e constantes, fato que ocorre ainda hoje com a utilização de variadas estratégias, a exemplo:

Ele [um dos principais interessados nas terras quilombolas] usou todas as estratégias para chegar até aqui [na propriedade da família entrevistada]. Mas como ele não conquistou... ele usou a estratégia de botar uma cancela [no corredor e acesso às propriedades para ter controle dos transeuntes. Alegaram que a cancela era para evitar assaltos, mas moramos aqui há tanto tempo e nunca houve um assalto]. Eu disse: essa cancela não vai ser colocada... (*sic*)

Os entrevistados argumentam que esse problema de restringir o deslocamento dos quilombolas, fechando passagens, é algo que tem sido utilizado como instrumento de pressão em outros quilombos, no Brasil. É uma maneira de pressionar os quilombolas a desistirem de suas terras:

Isso não é só aqui, é em todos os quilombos. Têm quilombos por aí que os quilombolas nem podem sair... Que os quilombolas morrem porque os fazendeiros não deixam sair... Fecham suas frentes... Não têm mais acesso. Tem quilombo que o pessoal só pode entrar à noite e só pode sair à noite. (*sic*)

Em vista da gravidade do problema, os entrevistados declaram:

Não vão colocar essa porteira... porque se colocarem a porteira será mais uma vez o controle...
Imagine eu, Sandra, tendo que pedir todo dia para abrir a porteira para eu entrar!
Nós lutamos... Não conseguiram botar a porteira e nem vão colocar até a saída definitiva dele. (*sic*)

Por fim, Sandra Pereira, principal líder quilombola, faz seu memorial:

ENTREVISTADOR: Você, Sandra, fecha a entrevista para nós?

SANDRA: É uma responsabilidade muito grande fechar uma pauta assim... que caberia mais umas cinco pautas...

Eu queria agradecer a Deus [choro]

Eu penso assim, eu poderia estar fazendo muitas coisas na minha vida...

Eu preciso me ressalvar, me proteger... Mas o meu melhor eu já fiz...

Dentro do meu entendimento, dentro do que aprendi...

Uma pessoa que teve tantas oportunidades [como eu tive]...

Há quinze anos estou nesta comunidade mais presente... Deixei muitos ideais para lutar por esta comunidade...

Eu sou muito grata [por esta missão]...

Foi Nosso Senhor Jesus Cristo [quem deu a missão]... Se existe uma missão... É uma missão estou [realizando] aqui.

[Eu estava em uma embaixada, com tudo para ter um grande prestígio, mas eu estou aqui].

Não é o dinheiro, não é o poder... Nós temos uma trajetória nesta vida que é determinada por Ele lá encima.

Penso que já tivemos um avanço muito grande, mas temos muitos desafios a vencer... (*sic*)

Percebe-se nesse momento, expressões muito comuns às comunidades quilombolas, isto é, uma mistura de traços familiares, religiosos e que, quando surgem os espaços de conscientização, transformam-se todos em ações de cidadania e de responsabilidade social. Assim, muitas vezes torna-se difícil distinguir, diante de uma ação vigorosa dos quilombolas, se as motivações são familiares (ancestralidade e atual parentalidade), religiosas (religião cristã e alguns traços de matriz africana) ou de cidadania (desejo de ter seus direitos garantidos e serem modelos para outras causas semelhantes, particularmente no que diz respeito à terra, cultura e identidade).

A mistura dessas dimensões acima citadas, às vezes verifica-se em outras situações, algumas inclusive marcadas por tensões. É o caso, por exemplo, do *Grupo Cultural Som de Quilombo*, que desenvolve, para além da cultura, algumas ações religiosas (animar missas domingueiras e comemorativas, por exemplo).

Alguns entrevistados, E20 e E21, mencionaram que quando o grupo começou, este causava certo estranhamento nas pessoas que apresentavam certa resistência, por entenderem se tratar de um grupo com práticas de rituais de “macumba”. No entanto, hoje a maioria aprecia o *Som de Quilombo*, afirmando ainda que o grupo musical em muito tem contribuído para a abordagem da

temática quilombola na comunidade, visto que essa não era feita, por receio em debater o assunto.

A complexidade do problema pode parecer evidente haja vista que, mesmo em se tratando de uma comunidade negra, há grandes receios em lidar com elementos de tradição africana, como ritos religiosos. Vê-se a resistência em aceitar algo parecido com “macumba”, mencionado acima. Certamente, que não se trata de um sentimento que inclua todos os quilombolas, uma vez que, dentre estes, existem pessoas adeptas a ações religiosas de matriz africana, como é o caso de E16. As práticas religiosas de traços africanos, no entanto, são sempre realizadas em um clima de clandestinidade, ou seja, em lugares mais ou menos escondidos, o que sugere uma conotação de “coisa errada”, resultando na rejeição destacada.

Outra ação de resistência e conscientização, referente à causa quilombola, foi a criação do museu do Quilombo. A iniciativa coube a Célia Pereira Braga, outra referência de liderança quilombola. Segundo ela, o museu surgiu quase que espontaneamente, durante a realização da *Festa Junina Quilombola*, ocorrida em 2013. Célia pensou, inicialmente, em organizar um pequeno espaço onde pudesse expor objetos antigos como fotografias e utensílios, os quais proporcionassem à comunidade quilombola ter contato com a sua história e a de seus antepassados.

A adesão foi tão significativa que o espaço passou a ser permanente, ocupando a nave da antiga igreja, dedicada à Nossa Senhora da Abadia. Foram tantas as doações, que o “museu”, hoje, é objeto de visita das escolas, universidades e turistas. A criação do museu e a utilização do espaço da igreja, entretanto, causaram uma série de reações dos oponentes, o que gerou significativo tensionamento no ambiente. Mas, importante é que o espaço de cultura e memória permanece ativo no mesmo local, simbolizando mais um elemento de resistência em Mesquita.

A cultura quilombola obteve também alcance internacional com a viagem do quilombola João Antônio Pereira à Itália (em 21 de outubro de 2014), a convite da entidade *Slow Food Brasil*, com a finalidade de divulgar o doce de marmelo. Desta forma, a receita de quase três séculos foi submetida à apreciação da cultura do “velho mundo”. Essa viagem ao exterior provocou a vinda dos jornalistas da BBC, conforme já comentado nesta pesquisa. Estes são apenas exemplos de manifestações externas, para demonstrar o grau de interesse despertado, quando

se toma conhecimento da existência do Quilombo Mesquita.

O fruto denominado *marmelo* representa um dos principais elementos da cultura e economia mesquitense. Sua história é tão antiga no local quanto a presença dos negros, e constituiu a principal alternativa econômica, quando a extração aurífera entrou em crise. De acordo com Melo (2000), o primeiro pé de marmelo da região foi plantado na fazenda Engenho da Palma, por João Pereira Magalhães, em 1770. A planta foi vastamente cultivada nas fazendas Ponte Alta, Barreiros, Jataí, Vargem, Mesquita, Santa Bárbara e Riacho Frio.

Por ter sido no Mesquita que a planta mais se desenvolveu, passou a ser referência econômica, cultural e identitária dos quilombolas e demais vizinhos. Questão essa pesquisada por Santos (2012), que desenvolveu sua investigação, iniciando pela tríade *terra, família e o trabalho do marmelo*.

Melo (2000) dá ênfase à relação comunitária construída ao redor da cultura do marmelo. Assim, os mutirões para a poda e as movimentações ligadas à feitura e consumo do doce proporcionavam sentimentos e ações coletivas sólidas. Como ilustração disso, uma das principais festas do Quilombo ocorre no início de agosto, mês dedicado a Nossa Senhora da Abadia, período próximo à poda do marmelo.

A dimensão da importância da planta na região é confirmada também no Hino de Cidade Ocidental: (...) *É o marmelo somando a riqueza que alimenta o futuro da gente...* (CIDADE OCIDENTAL, 2015).

Outra ação que demonstra a busca da comunidade por emancipação é a constante interlocução com os entes governamentais. É o caso da reunião com o Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), ocorrida no Quilombo Mesquita, no dia 9 de agosto de 2014, com a finalidade de discutir a situação do povoado *Jardim Edite*, o qual se situa no território quilombola.

Merece destaque, enfim, a participação da *Arequim* nas reuniões de elaboração do Plano Diretor do Município de Cidade Ocidental, do Plano Municipal de Ensino de Cidade Ocidental e do Projeto Político Pedagógico da escola pública de ensino fundamental existente no Quilombo. Essas reuniões são de grande relevância com vistas a garantir os direitos quilombolas, em termos de territorialidade, meio ambiente, cultura, identidade, economia e educação.

O Quilombo Mesquita sediou, em 17 e 18 de novembro de 2014, a

audiência com o Procurador da República, com sede em Luziânia, responsável pelo processo de regularização fundiária do Quilombo. Interessados de vários setores da sociedade participaram da audiência – quilombolas, moradores do Jardim Edite, fazendeiros, donos de construtoras e de imobiliários, pesquisadores, representantes do Incra e da Prefeitura de Cidade Ocidental. Foi um evento muito tenso, em que se pôde verificar que a demanda quilombola enfrenta muitas dificuldades ainda hoje, considerando como agravante a existência de quilombolas cooptados pelo poder econômico.

Poucos dias após a realização da audiência com o Procurador, os empresários contrários ao Quilombo, colocaram placas ao longo de todo o território quilombola. Nas placas registravam propagandas de diversos empreendimentos com muitas promessas de emprego. Quando alguns quilombolas passaram a telefonar, procurando obter mais informações a respeito dos empregos, os atendentes confirmavam que haveria milhares de postos de trabalhos, mas a condição para o acesso a estes, seria a de que os quilombolas desistissem da oficialização do Quilombo.

Conscientes da gravidade da situação, um grupo de quilombolas decidiu responder ao acinte sofrido, providenciando placas indicativas e de demarcação do Quilombo, para serem fixadas nas vias de acesso ao Quilombo e também em locais estratégicos, dentro do próprio território. A fixação das placas ocorreu nos dias 29 e 30 de novembro de 2014.

A reação dos quilombolas provocou outra ação dos oponentes. Estes, imediatamente, retiraram e destruíram todas as placas quilombolas, fato que despertou grande indignação no Quilombo. Dessa forma, alguns quilombolas recolheram pedaços das placas destruídas, ainda encontradas, recuperaram algumas e fixaram-nas em espaços mais privados da comunidade, como quintais ou locais próximos às residências.

Mas o conflito não parou por aí. Na noite de Natal de 2014, em plena madrugada do dia 25, alguém – tudo indica um quilombola – percorreu toda a área onde estavam fixadas as placas das empresas, removendo-as. Atualmente, nenhuma placa dos referidos empreendimentos é vista no local.

O contexto histórico de Mesquita remete-nos a Freire (1979), quando reflete o tema da conscientização, como fundamento de uma proposta educadora

revolucionária. Esse educador não pretende apenas contribuir para que as pessoas aprendam a ler, escrever e a fazer contas, mas também contribuir com o desenvolvimento da consciência crítica daquelas pessoas e, para isso, ele utiliza o termo “conscientização”, processo capaz de levar o educando à libertação.

Freire (1979) sabe que para uma libertação plena, a própria pessoa é o principal agente de mudança, mas para isso faz-se necessário uma reflexão sobre sua prática:

Uma das características do homem é que somente ele é homem. Somente ele é capaz de tomar distância frente ao mundo. Somente o homem pode distanciar-se do objeto para admirá-lo. Objetivando ou admirando – admirar aqui se toma no sentido filosófico – os homens são capazes de agir conscientemente sobre a realidade objetiva. É precisamente isto, a “práxis humana”, a unidade indissolúvel entre minha ação e minha reflexão sobre o mundo. (FREIRE, 1979, p. 25-26).

O autor em referência alude ao fato de que o processo de conscientização não surge de imediato, isto é, ao entrar em contato com a realidade:

Num primeiro momento a realidade não se dá aos homens como objeto cognoscível, por sua consciência crítica. Noutros termos, na aproximação espontânea que o homem faz do mundo, a posição normal fundamental não é uma posição crítica mas uma posição ingênua. A este nível espontâneo, o homem ao aproximar-se da realidade faz simplesmente a experiência da realidade na qual ele está e procura. (FREIRE, 1979, p. 26).

O processo em que se ultrapassa essa percepção ingênua da realidade, segundo Freire, é o que leva à consciência crítica:

Esta tomada de consciência não é ainda a conscientização, porque esta consiste no desenvolvimento crítico da tomada de consciência. A conscientização implica, pois, que ultrapassemos a esfera espontânea de apreensão da realidade, para chegarmos a uma esfera crítica na qual a realidade se dá como objeto cognoscível e na qual o homem assume uma posição epistemológica (1979, p. 26).

Ademais, o autor afirma que a conscientização é um ser expansivo, ou seja, quanto mais a pessoa se envolve no processo conscientizador, mais a realidade

é desvelada por ela. E sendo assim, a ação educativa libertadora insere o (a) estudante com profundidade na realidade, única condição para a existência de um conhecimento verdadeiro e transformador.

A conscientização é, neste sentido, um teste de realidade. Quanto mais conscientização, mais se “desvela” a realidade, mais se penetra na essência fenomênica do objeto, frente ao qual nos encontramos para analisá-lo. Por esta mesma razão, a conscientização não consiste em “estar frente à realidade” assumindo uma posição falsamente intelectual. A conscientização não pode existir fora da “práxis”, ou melhor, sem o ato ação-reflexão. Esta unidade dialética constitui, de maneira permanente, o modo de ser ou de transformar o mundo que caracteriza os homens. (FREIRE, 1979, p. 26).

Este processo de conscientização é perceptível nos quilombolas de Mesquita, pelo menos naqueles mais atuantes nas ações emancipatórias, visto que em sua luta diária não apenas identificam as particularidades do momento histórico, mas se deparam constantemente com a alusão aos ancestrais identificando, inclusive, os adversários de outrora e os de agora.

O caso de Mesquita ilustra bem a contemporaneidade da luta emancipatória do povo negro no Brasil. Tanto no que diz respeito à ação opressora, empreendida pelos grupos de poder – fazendeiros, empresários, políticos, quanto do movimento de resistência levado adiante pelos negros.

Semelhante ao Mesquita encontra-se, por exemplo, o Quilombo Rio dos Macacos, na Bahia, em que uma disputa dos quilombolas com a Marinha deixa a região igualmente muito tensa:

Oficiais da Marinha foram flagrados em vídeo agredindo uma líder quilombola que havia alertado meses antes a presidente Dilma Rousseff sobre o clima de tensão entre os militares e os moradores da comunidade, na Bahia (...)

O vídeo mostra os irmãos Rosimeire e Edinei dos Santos dentro de um carro, quando chegam na área da Marinha que dá acesso à comunidade quilombola, na região de Rio dos Macacos, próxima a Salvador.

Eles ficam oito segundos parados, quando o oficial já chega com o dedo em riste e começa então uma discussão. O celular de Rosimeire é arremessado para longe. O militar está, desde o início, visivelmente agressivo – o que denota que a briga era iminente e a tensão já vinha de outros episódios (...)

A briga é fruto do clima de tensão entre militares e quilombolas. Para entrar e sair da comunidade, é preciso passar pela área da Marinha. Dias antes, um portão interno havia sido aberto pelos quilombolas. Essa situação não é novidade para o governo. Três meses antes, a mesma Rosimeire entregou uma carta pessoalmente à presidente Dilma Rousseff, relatando os problemas. “A todo momento avisei a Dilma [sobre a tensão]”, disse Rosimeire à **Folha** [grifo do autor] (SADIZ; COUTINHO, 2015).

Como bem retrata o texto, por um lado, tem-se a ação opressora por parte dos marinheiros, os quais tentam dissuadir os quilombolas pelo uso da força, da ameaça e pelo uso de armas. Por outro lado, os quilombolas buscam utilizar também de seu poder de resistência, como a carta enviada à Presidenta Dilma, a gravação do vídeo (citação acima) e a utilização dos meios de comunicação.

Não muito distante de Mesquita, existe em Paracatu, Minas Gerais, o Quilombo São Domingos, cujo embate social dessa comunidade remanescente de quilombo não é tão diferente do de Mesquita. São Domingos tenta assegurar, legalmente, seus direitos, enquanto enfrenta os interesses da mineradora canadense Kinross Brasil Mineração S.A., sendo que boa parte de seu território já foi devastado pela mineradora, o que dá a impressão de um processo sem retorno. Não obstante, a resistência quilombola continua:

Representantes das Procuradorias Federais junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), à Fundação Cultural Palmares (FCP) e ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) reuniram-se no início deste mês com três comunidades remanescentes de quilombos de Paracatu (MG) – Machadinho, São Domingos e Família dos Amaros. O objetivo foi esclarecer o andamento do processo de regularização dos territórios quilombolas, esclarecer dúvidas e discutir medidas de proteção para essa população. Eles têm sofrido com o avanço das atividades da mineradora canadense Kinross Brasil Mineração S. A. sobre as áreas das comunidades. Também participaram da reunião integrantes da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) (BRASIL, 2015).

Oscasos de Mesquita, Quilombo Rio dos Macacos, Quilombo São Domingos, antes de ser uma análise ampla da situação da contemporaneidade negra no Brasil, constitui-se apenas uma amostra, partindo da realidade quilombola.

Falar em escravidão, discriminação, talvez não alcance tanto o imaginário popular, além da consideração de um tenebroso passado histórico. No entanto, a situação da maioria dos quilombos no Brasil, como a líder quilombola Sandra Pereira Braga alertou, é de real enfrentamento com grupos de poder econômico, político e até militar. Portanto, a busca de soluções para esse quadro de conflito é papel de toda a sociedade, dos entes públicos, da sociedade em geral, das entidades internacionais, e particularmente, dos próprios negros.

O esforço visando a transformação desse referido quadro social, antes de tudo, é uma ação contínua pela garantia dos direitos humanos, o qual pode não obter grande êxito, se não envolver o campo educacional. Vê-se, assim, a importância do envolvimento das instituições de ensino dos quilombos nessa temática, como é o caso da Escola Aleixo Pereira Braga I, em Mesquita.



Figura 1: Dona Antônia e Sr. Dito, ambos falecidos, receberam da Fundação Palmares, ainda em vida, o certificado de reconhecimento de Comunidade Remanescente de Quilombo em 2006.

Fotos de Daiane Souza: jornalista e fotógrafa.

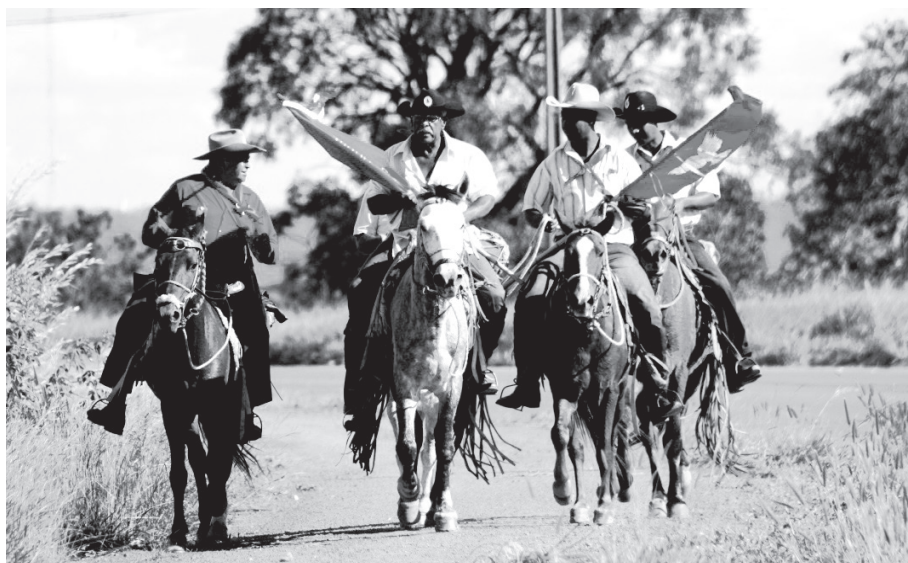


Figura 2: Folias, uma forte tradição local. Foto de Daiane Souza: jornalista e fotógrafa.



Figura 3: Marmelo, fruto símbolo da produção local; matéria-prima da marmelada. Foto de Daiane Souza: jornalista e fotógrafa.

Referências

BRASIL. **Ministério Público Federal**, 2009.

BRASIL. **Advocacia Geral da União**. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/160893>. Acesso em: 15 mar. 2015.

CIDADE OCIDENTAL (GO). **Hino de Cidade Ocidental**, 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=9nAleZGsOx4>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

FREIRE, P. **Conscientização: teoria e prática da libertação**. São Paulo: Editora Cortez & Moraes, 1979.

LE GOFF, J. **História e memória**. Campinas: Unicamp, 2003.

MELO, B. A. **No caminho da história**. Brasília: Athalaia Gráfica e Editora, 2000.

COUTINHO, F. ; SADIZ, C. Em vídeo, militares agridem líder quilombola que pediu ajuda a Dilma, 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/02/1411074-em-video-militares-agridem-lider-quilombola-que-pediu-ajuda-a-dilma.shtml>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

SANTOS, I. R. dos. “Tá fazendo marmelada, compadre?: Um ensaio sobre a cultura do marmelo em Mesquita. Goiás. In: **3º Prêmio Territórios Quilombolas, Ministério do Desenvolvimento Agrário**. 2012.

Capítulo 11

CIFRAS FEDERAIS DA EDUCAÇÃO: PISTAS PARA UMA ANÁLISE COMPLEXA

Valdoir Pedro Wathier³⁶
RanilceGuimaraes-Iosif³⁷

Introdução

Apesar de estar progressivamente mais presente nos estudos de educação, especialmente nos de políticas educacionais, o financiamento ainda é visto

36 Doutorando em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB), professor da Secretaria de Educação do Distrito Federal (SEDF); Especialistas em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

E-mail: vwathier@gmail.com

37 Professora do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Católica de Brasília (UCB). Adjunct Assistant Professor with the Department of Educational Policy Studies and Research Fellow with the Centre for Global Citizenship Education & Research (CGCER), University of Alberta, Canadá. Líder do grupo de Pesquisa cadastrado no CNPq: Educação Superior: políticas, governança e cidadania. E-mail: ranilceguimaraes@yahoo.com.br

como tema árido. Aprofundar-se no assunto exige um conjunto de discussões correlatas, como as relacionadas a direito tributário, pacto federativo, orçamento público. Esses temas trazem consigo o risco de que as discussões adentrem ao tecnicismo e se tornem pouco significativas para aqueles que discutem a educação no contexto da prática, onde a política entra em ação (BALL, 2014).

Neste estudo não se entende os números do financiamento como provas de uma ou de outra verdade e se reconhece que o mundo das políticas de financiamento se apresenta para investigação por uma perspectiva na qual deve ser entendido “não mais como uma realidade estática, mas como uma realidade em transformação, em processo” (FREIRE, 2014, p. 100). Reconhece-se, também, a complexidade do tema como uma riqueza que permite que estudos de financiamento sirvam para compreender diversas dimensões das políticas educacionais e da sociedade brasileira, ultrapassando as questões financeiras, mas mantendo ligações com elas, no imbricado jogo de atores e conhecimentos que cercam o campo das políticas públicas de educação em contextos globais e locais. Mesmo assim, as cifras da educação são importantes pistas para traçar caminhos de estudo nas políticas educacionais.

Por esse olhar, inicia-se o percurso de investigação por uma questão trivial: qual é a representatividade dos recursos destinados à educação frente às receitas do Governo Federal? A questão se firma na hipótese de que o limite constitucional, de 18%, esclarece pouco sobre o assunto, uma vez que sua base de cálculo é restrita a impostos.

Para a estruturação do presente estudo, são traçadas algumas notas iniciais referentes ao financiamento pela perspectiva da complexidade. Como perspectiva teórica, traz-se presente Morin (2011; 2013; 2014) para interpretar o sentido complexo da realidade e as relações de dependências mútuas que a caracterizam. Segue a análise dos dados específicos das cifras federais destinadas à educação, que trará uma resposta provisória à questão lançada e abrirá algumas novas interrogações, que serão discutidas frente às tensões que são consideradas preponderantes neste terreno. Não se traça, no presente texto, o percurso da rede de atores e interesses (BALL, 2014) que caracterizam o financiamento da educação, mas a discussão sobre as cifras forma um conjunto de pistas necessário para impulsionar novos passos nessa direção.

Política de financiamento da educação

O atual modelo de financiamento da educação básica é caracterizado especialmente por três elementos: i) as vinculações constitucionais, que estabelecem a obrigatoriedade de um percentual mínimo do valor de impostos que os entes federados devem aplicar em educação, sendo 18% por parte da União e 25% para estados, municípios e Distrito Federal (BRASIL, 1988); ii) o Salário-Educação, que é contribuição paga por empresas, de 2,5% da remuneração do seu quadro de pessoal;³⁸ e iii) o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que, diferentemente dos dois itens anteriores, não é propriamente uma fonte de recursos, mas um mecanismo de distribuição.³⁹ Em todos os casos citados, entende-se por financiamento da educação a provisão de recursos financeiros para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme definido nos artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n.º 9.394/1996 – LDB (BRASIL, 1996).

Como aqui não há espaço para tratar detidamente destes itens, registra-se que eles são bem discutidos em diversos trabalhos, entre os quais se destacam os de Amaral (2012) e Oliveira (2007). Além dos elementos citados, há a destinação à educação de recursos oriundos de concursos de prognósticos (loterias) e as projeções para utilização de recursos oriundos do pré-sal, nos quais não se adentrará de forma específica neste texto. Quanto à destinação de recursos para o ensino superior, é importante notar que tanto o Financiamento Estudantil (Fies), quanto o Programa Universidade Para Todos (Prouni), não são custeados com os itens acima descritos, uma vez que o primeiro é um financiamento que exige a posterior devolução pelo estudante, e, no segundo caso, as bolsas de estudo são concedidas em troca de isenções fiscais, portanto, não envolvem recursos que ingressam nos cofres públicos, mas sim recursos que deixam de ingressar.

A esfera federal é responsável pela maior parte da arrecadação tributária

38 Existente desde a década de 1960, atualmente é sustentado pelo artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, regulamentado pelas leis nº 9.424/96, 9.766/98, Decreto nº 6003/2006 e Lei nº 11.457/2007.

39 Ver Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

no país, representando quase 70% do total (BRASIL, 2014a). Para atenuar esta centralização de recursos são estabelecidos percentuais sobre o valor arrecadado pelo governo federal que devem ser repassados aos estados e municípios, e que se somarão aos recursos por eles arrecadados para compor as receitas desses entes. Destacam-se os repasses denominados Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que correspondem, conforme termos atuais do artigo 159 da Constituição Federal de 1988, respectivamente, a 21,5% e 24,5% de um pacote formado por determinados impostos (BRASIL, 1988). Tais valores se desvinculam das receitas da União para fins de cumprimento dos 18%, por não serem considerados receitas próprias do governo federal, e se vinculam às receitas dos estados, municípios e do Distrito Federal, para cômputo dos 25%.

Como se percebe, não há como discutir financiamento da educação sem discutir o modelo federativo brasileiro, que reconhece, além os estados, também os municípios como entes autônomos (ABRUCIO, 2005; ÁVILA, 2012). Com isso, é preciso reconhecer as múltiplas realidades e as complexas relações que se estabelecem entre os mais de cinco mil entes federados. De fato, “se a complexidade social de um país extremamente desigual nas suas múltiplas variáveis já impõe rigorosa vigilância ao pesquisador, deve-se acrescentar a essa complexificação o caráter federativo do Estado Brasileiro” (CURY, 2011, p. 111-112).

Tanto o tema do financiamento quanto as discussões sobre a relação federativa assumiram papel importante nas arenas de discussão sobre o novo Plano Nacional de Educação (PNE). Esse plano, de periodicidade decenal, decorre de previsão constitucional e norteia a elaboração dos planos de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. O PNE para o decênio 2014-2024 foi instituído por meio da Lei nº 13.005/2014, e contém diretrizes, metas e estratégias a serem seguidas pelas diferentes esferas de governo, com repercussão em todos os sistemas de ensino e, portanto, alcança a sociedade em geral (BRASIL, 2014).

A conexão entre o plano e o financiamento poderia ser ainda maior, com o sincronismo entre Fundeb e PNE. Porém, o PNE atual passou a vigorar quatro anos após o encerramento da vigência de seu antecessor (decênio 2000-2010), em decorrência de longa tramitação da proposta do novo plano no Congresso

Nacional. Com isso, gerou-se desencontro em relação ao período de vigência do Fundeb, o qual se extinguirá em 2020. O desencontro das vigências do plano e do fundo torna mais frágil a articulação, sem porém reduzir a dependência mútua entre planejamento e financiamento, o que certamente representa um dos mais complexos nós das políticas públicas de educação no Brasil.

Nesse mesmo sentido, entende-se que, das 20 metas do PNE, as 19 primeiras são em grande medida dependentes da efetivação da última, que trata da ampliação dos recursos públicos destinados à educação até alcançar 10% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Portanto, assume-se que os próximos anos serão especialmente oportunos e sensíveis para a discussão do financiamento da educação.

Perspectiva de análise

Ao concordar que “precisamos de uma linguagem não linear e que não atribua à política mais racionalidade do que ela merece” (BALL; MAINARDES, 2013, p. 13), e reconhecendo a “ineficiência das ferramentas da modernidade para enfrentar os problemas da pós-modernidade” (DALE, 2010, p. 1107), entende-se que a complexidade, como abordada por Morin (2011; 2013; 2014), é capaz de auxiliar na compreensão das políticas públicas, no caso em tela, de financiamento da educação.

Por complexidade entende-se aquilo que não pode ser compreendido pela simples soma das partes, pela linearidade ou pela causalidade direta, mas sim pelo reconhecimento de que os elementos constituintes da realidade interagem e se organizam, de forma que não podem ser dissociados – são tecidos conjuntamente, são *complexus* (MORIN, 2013), e “as coisas revelam sua existência por meio de suas inter-relações” (MARIOTTI, 2010, p. 44). Assim, a complexidade se contrapõe especialmente à fragmentação (MORIN, 2011) e, nesse sentido, amplia o campo de visão dos pesquisadores para identificarem outros atores, conhecimentos e ideologias que cercam as redes das políticas da educação (BALL, 2014).

Ao lançar um olhar para o financiamento da educação por essa perspectiva, considera-se que os dados, as normas, as cifras que ingressam, saem ou deixam de

ingressar nos cofres públicos não podem ser entendidas como objetos de estudo que se encerram em si. Esses elementos objetivos são apenas pontos de apoio, a partir dos quais é possível caminhar nas múltiplas direções e compreender as interações. Assume-se que o principal significado do financiamento da educação não reside nas cifras, mas que elas são nós inequívocos dessa rede.

Com esse fundamento inicial, entende-se ser viável adentrar ao tema, que é o financiamento para garantir a educação como direito e é, portanto, tratar de política pública, entendida como “fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” (SARAVIA, 2007, p. 31). Portanto, mais do que um retrato quantitativo, é preciso pensar nas relações de equilíbrios e desequilíbrios. Nesse sentido, busca-se contribuir para que aqueles que se interessam pela educação possam apropriar-se de fundamentos para discutir questões de Estado, governança e política pública, alinhando-se ao que propõe Guimarães-Iosif (2012): Como se define o quanto o Estado vai gastar com educação? Qual esfera de governo será responsável pelo gasto? Quais modelos de educação serão financiados e quais não? A quais interesses esses modelos atendem? Onde serão feitos os cortes quando se apresentam crises políticas e financeiras?

Análises e sínteses provisórias

A análise tratada a seguir compõe um modelo de levantamento quantitativo, discutido pela perspectiva crítica, reconhecendo que “as políticas não surgem num vácuo; elas espelham uma série de concessões e acordos negociados entre interesses competitivos” (YANG, 2015). Busca-se, assim, uma abordagem que considera elementos quantitativos e qualitativos, por concordar que “perguntas de pesquisa frequentemente são multifacetadas” (GUNTER, 2006, p. 9), e por isso comportam métodos múltiplos.

Considerando que “a leitura acurada da peça orçamentária revela as opções político-ideológicas dos que se acham no poder” (FREIRE, 2007, p. 102), para essa elaboração utiliza-se dados obtidos nos sítios eletrônicos do Ministério Fazenda (MF) e da Câmara dos Deputados (CD), adotados como fontes

primárias e interpretados a partir do Manual Técnico de Orçamento (MTO), do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e dos anexos das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs).

Inicialmente trabalha-se com os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), vinculada ao Ministério da Fazenda (MF), criada em 1986, no intuito de “colocar em ordem as contas públicas do Brasil”. A STN é o órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal e do Sistema de Contabilidade Federal e, em seu sítio virtual⁴⁰ predomina a terminologia técnica, com apresentação institucional discreta, indicando que a missão da instituição inclui “gerir as contas públicas de forma eficiente e transparente”.

Foram analisados dados do período 2010-2014, uma vez que nos anos anteriores a 2010 o Fundeb ainda se encontrava em fase de transição no cômputo dos valores e, quando da elaboração do estudo, o último ano com dados integrais disponível era 2014. A primeira inferência é referente às vinculações constitucionais de impostos. Grife-se: impostos. O Código Tributário Nacional (CTN) define que tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria. Portanto, o imposto é apenas um dos tipos de tributo. Levando isso em conta, organizou-se o quadro abaixo:

Quadro 1

Receita por Tipo de Tributo (IPCA 2014 – em milhares de R\$)

| ANO | Impostos | | Taxas | | Contribuições | |
|------|----------------|-------|--------------|------|----------------|-------|
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % |
| 2010 | 364.503.072,37 | 36,43 | 7.826.331,42 | 0,78 | 628.133.275,32 | 62,78 |
| 2011 | 411.242.737,80 | 37,49 | 8.867.553,75 | 0,81 | 676.702.578,47 | 61,70 |
| 2012 | 399.575.233,66 | 36,34 | 8.029.617,81 | 0,73 | 692.045.373,82 | 62,93 |
| 2013 | 408.587.890,33 | 36,24 | 7.578.221,99 | 0,67 | 711.263.452,73 | 63,09 |
| 2014 | 393.706.693,96 | 36,74 | 6.839.902,83 | 0,64 | 670.990.425,04 | 62,62 |

Fonte: www.stn.gov.br – organizado pelos autores

⁴⁰ <http://www.stn.gov.br/>.

Percebe-se que os impostos têm representado pouco mais de um terço da receita tributária e apenas sobre essa fatia é que incidirá a vinculação de 18%. Para estender a análise aos demais tipos de tributo, é preciso levar em conta o Salário-Educação, única contribuição⁴¹ cuja receita é destinada ao financiamento da educação. O Salário-Educação, criado ainda na década de 1960, é arrecadado pela STN. Após retirada de 1% a título de administração, o restante é direcionado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que, após descontar 10%, distribui o valor na forma de dois terços para estados e municípios, proporcionalmente ao número de matrículas na respectiva rede, e um terço para o governo federal, que compõe os recursos do FNDE (somando-se aos 10% antes reservados). Como exemplificação temos que, em 2013, o Salário-Educação representou cerca de 2,6% (R\$ 16,5 bilhões) do total de contribuições (R\$ 642,7 bilhões). Alertamos que o Salário-Educação, pelas regras vigentes, faz a distribuição no âmbito de cada estado dos recursos oriundos daquele mesmo estado, portanto, possui baixo efeito redistributivo, uma vez que a redistribuição não é nacional: estados com mais desenvolvimento econômico terão um valor *per capita* muito superior a estados com economia menos desenvolvida.

Tanto da receita de impostos quanto de contribuições, há repasses realizados pelo governo federal para estados, Distrito Federal e municípios. Portanto, a receita tributária da qual a União efetivamente dispõe corresponde à arrecadação feita por ela, deduzidos os valores constitucionalmente repassados aos entes subnacionais. Explicitando essa questão, faz-se o comparativo do valor total direcionado pela União à educação a fim de perceber qual percentual da receita tributária é direcionado ao financiamento da educação. O resultado pode ser visto no quadro abaixo:

41 O Salário-Educação não é uma contribuição de melhoria, definida no CTN, mas para os fins deste trabalho, não se adentra na tipificação das contribuições. Para melhor entendimento, recomenda-se o artigo: SIMÕES, A. G.; GUIDO, J. D. A natureza jurídica das contribuições sociais. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 105, out. 2012.

Quadro 2

Receita por Tipo de Tributo (IPCA 2014 – em bilhões de R\$)

| Receita e Destinações | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|
| | R\$ (bi) | R\$ (bi) | R\$ (bi) | R\$ (bi) | R\$ (bi) |
| Receita de Impostos, Taxas e Contribuições | 1.000,47 | 1.096,82 | 1.100,83 | 1.127,43 | 1.071,54 |
| Transferências Constitucionais | 191,45 | 214,34 | 216,15 | 223,86 | 217,28 |
| Cotas Estadual e Municipal do Salário-Educação | 8,76 | 9,76 | 10,38 | 11 | 10,98 |
| Receita – Transferências | 800,25 | 872,71 | 874,29 | 892,56 | 843,28 |
| Gastos em Educação | 50,71 | 57,72 | 75,58 | 69,18 | 70,05 |
| % Educação | 6,34% | 6,61% | 8,64% | 7,75% | 8,31% |

Fontes: STN - Séries Históricas (<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/series-historicas>); FNDE - Valores executados do Salário-Educação (<http://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao/salario-educacao-consultas>). Organizado pelos autores

Verifica-se que, das receitas tributárias da União, menos de 10% se destinam à educação. Não se trata de dizer que a União não cumpre com o mínimo constitucional de 18%, mas sim de reafirmar que a base de cálculo deste mínimo só alcança uma parcela da receita do governo federal. Como exemplo, no ano de 2013, conforme cálculos da STN, o percentual aplicado em Educação teria sido de 22,54%, expressivamente superior aos 18%.

Importa trazer também a distribuição entre as diversas etapas da Educação, uma vez que o governo federal não possui restrições de aplicação entre as etapas da educação básica ou mesmo superior, diferentemente do que ocorre, por exemplo, com os municípios, que podem destinar seus recursos vinculados apenas à educação infantil e ao ensino fundamental. O quadro abaixo apresenta a distribuição sintética das despesas da União:

Quadro 3

Despesas com Ações Típicas de MDE (IPCA 2014 – em milhares de R\$)

| Ano | Educação Básica | | Educação Profissional (não integrada ao ensino médio) | | Ensino Superior | | Outras | |
|------|-----------------|-------|--|-------|-----------------|-------|------------|-------|
| | R\$ | % | R\$ | % | R\$ | % | R\$ | % |
| 2010 | 2.928.258 | 7,16 | 4.674.266 | 11,43 | 20.299.457 | 49,66 | 12.976.867 | 31,74 |
| 2011 | 5.439.762 | 11,02 | 6.055.317 | 12,27 | 22.631.275 | 45,84 | 15.238.944 | 30,87 |
| 2012 | 9.546.232 | 14,53 | 8.680.939 | 13,22 | 23.249.773 | 35,40 | 24.203.449 | 36,85 |
| 2013 | 5.834.874 | 9,78 | 10.683.623 | 17,91 | 25.998.595 | 43,59 | 17.123.058 | 28,71 |
| 2014 | 6.698.914 | 11,79 | 10.671.164 | 18,78 | 25.763.317 | 45,35 | 13.676.237 | 24,07 |

Fonte: STN - Séries Históricas (<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/series-historicas>). Organizado pelos autores⁴²

Além da reflexão necessária quanto ao cômputo dos gastos em educação profissional não integrada ao ensino médio como despesa típica de MDE, chama atenção o percentual significativo identificado como “Outras”, parcela essa que exige maiores investigações. Assim, infere-se que não basta discutir quanto recurso público é destinado à educação, seja como percentual de impostos, da arrecadação ou mesmo do PIB: é preciso discutir o que se entende por educação e quais as prioridades.

Ao falar do percentual da educação frente às receitas, faz-se ainda um recorte específico: as receitas tributárias. Com isso, não se alcança a totalidade do financiamento da educação – e nem se almejava, pois pelo princípio da complexidade, assumido, tem-se que também aqui a pretensão de totalidade é uma não verdade (MORIN, 2011). Há, ainda e de forma evidente, as receitas provenientes da exploração direta do patrimônio público, por exemplo, as receitas

⁴² A tabela acima segue o padrão utilizado pela STN, apenas sendo aglutinado na categoria “Educação básica”, os valores identificados como “Complementação da União ao Fundeb – parcela proveniente dos impostos e transferências destinadas à MDE” com aqueles identificados como “Educação Infantil”, “Ensino Fundamental” e “Ensino Médio”. Considera-se valores liquidados até o final de cada exercício, somados aos restos a pagar não processados, seguindo o critério adotado pela STN.

patrimoniais, as de serviços, as industriais, entre outras, que apesar de menos expressivas, não são insignificantes.

Portanto, é possível e necessário ampliar a discussão sobre o próprio conceito de receita. Porém, não se pode ver o financiamento apenas como uma fonte, que terá certa capacidade e certa vazão. É preciso reconhecer a dinâmica dessa política e, para isso, Ball sugere que “devemos seguir o dinheiro” (2014, p. 221). Em um primeiro passo nesse caminho – que segue para múltiplos lados –, volta-se o olhar aos gastos com educação que também são importantes referenciais, especialmente para verificações de representatividade desses gastos em relação aos demais gastos públicos. Analisar essa representatividade é imprescindível para evitar uma luta cega pelo fundo público, na qual não se vê contra quem é a disputa – e por vezes nem mesmo a favor de quem. Sem a devida análise crítica dos dados, pode-se passar a justificar o não atendimento à educação para priorizar a saúde, ou o inverso, ou uma área dessas em detrimento da habitação, do emprego. Gera-se uma luta fechada, na qual o social concorre com o social, enquanto as diversas áreas sociais deveriam reconhecer suas dependências mútuas, rejeitar a fragmentação e contrariar aquilo que as isola e contraria por essência: os fins puramente econômicos a que muitas vezes se voltam os recursos públicos.

A fim de contextualizar essa questão, são tomados os dados de acompanhamento da execução das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), conforme disponibilizados na portal eletrônico da Câmara dos Deputados. O demonstrativo abaixo explicita a distribuição dos gastos por função orçamentária, evidenciando as opções realizadas nos últimos anos, dentro do orçamento fiscal e da seguridade social:

Quadro 4

Distribuição dos Gastos Públicos Federais (IPCA 2014 – em bilhões)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | % no período |
|----------------------|------|------|------|------|------|--------------|
| Essencial à Justiça | 5,89 | 5,73 | 3,78 | 4,15 | 4,26 | 0,32 |
| Legislativa | 6,15 | 6,14 | 6,00 | 5,98 | 5,53 | 0,40 |
| Ciência e Tecnologia | 7,05 | 6,35 | 7,00 | 9,22 | 6,12 | 0,48 |

Continuação_Quadro 4

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | % no período |
|---------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|--------------|
| Segurança Pública | 9,64 | 7,13 | 7,02 | 7,17 | 6,52 | 0,51 |
| Agricultura | 11,70 | 11,48 | 11,51 | 10,80 | 9,83 | 0,75 |
| Transporte | 15,64 | 13,22 | 13,99 | 12,01 | 13,89 | 0,93 |
| Funções Agrupadas* | 19,33 | 16,49 | 17,23 | 18,31 | 18,11 | 1,21 |
| Administração | 21,07 | 19,14 | 19,10 | 19,30 | 17,56 | 1,30 |
| Judiciária | 24,25 | 22,94 | 23,50 | 23,33 | 23,52 | 1,59 |
| Defesa Nacional | 36,59 | 34,17 | 34,38 | 34,48 | 34,44 | 2,35 |
| Trabalho | 40,79 | 44,36 | 48,45 | 71,09 | 69,42 | 3,70 |
| Educação | 50,58 | 53,84 | 61,36 | 69,48 | 73,06 | 4,17 |
| Assistência Social | 51,23 | 55,95 | 64,84 | 68,92 | 68,33 | 4,18 |
| Saúde | 72,06 | 77,69 | 82,41 | 83,90 | 85,13 | 5,42 |
| Previdência Social | 429,59 | 444,77 | 467,26 | 490,93 | 493,12 | 31,43 |
| Encargos Especiais ² | 577,94 | 539,05 | 788,77 | 533,92 | 614,10 | 41,26 |
| TOTAL | 1.379,48 | 1.358,43 | 1.656,60 | 1.463,01 | 1.542,94 | 100,00 |

* Funções Agrupadas: Essencial à Justiça; Relações Exteriores; Cultura; Direitos da Cidadania; Urbanismo; Habitação; Saneamento; Gestão Ambiental; Ciência e Tecnologia; Organização Agrária; Indústria; Comércio e Serviços; Comunicações; Energia; Desporto e Lazer. O critério foi de que cada uma dessas funções representavam menos de 0,5% do gasto.

Fonte: Base de dados da execução da LOA, obtido em www.camara.leg.br. Organizado pelos autores.

Primeiramente, é necessário esclarecer que esses são gastos consolidados, computados no orçamento fiscal e da seguridade social, não se restringindo às receitas tributárias, uma vez que não interessa neste momento olhar apenas para os recursos da educação, mas para os gastos totais, situando dentro deles os relativos à educação. Importa também ter ciência de que na demonstração acima estão computados todos os gastos registrados na função “Educação”, o que inclui as despesas de MDE e também outras, como os gastos com apoio à alimentação

escolar, que é computada na função educação sem representar MDE.

Feitas as principais ressalvas, percebe-se que o total dos gastos com educação representa, no período analisado, 3,43% do total de gastos. Por outro lado, os “Encargos Especiais” representam quase 60% dos gastos no período analisado. Não há, aqui, nem espaço nem intenção de desmembrar essa parcela, que comporta gastos com o programa “Moradia Digna”, transferências constitucionais e decorrentes de legislação específica, Fundo Partidário e, sobretudo, operações relacionadas à dívida externa e interna.

Considerações finais

Cientes de que as questões aqui abordadas carecem de maior aprofundamento e de mais espaço para análise, lança-se a provocação para que mais estudos da área se construam curiosos em relação às tensões e complexidades presentes no tema. Ball (2013) argumenta que no âmago das pesquisas sobre política educacional há uma tensão básica, entre preocupações com eficiência e com justiça social. No financiamento da educação esta tensão está ainda mais presente e visível. Em um extremo se encontram argumentos da eficiência do gasto público, com a defesa de que só se justifica a aplicação de recursos quando resultados são apresentados em contrapartida – resultados, em regra, quantitativos e por perspectivas frequentemente associadas à teoria do capital humano, como alerta Shultz (2012). No contraponto, estão argumentos voltados à necessidade de garantia da justiça social, reconhecendo que da educação decorrem resultados difusos e em grande parte imensuráveis. Quanto à eficiência, a reflexão se alinha com Arretche (2009, p. 35), no sentido de que “eficiência é um objetivo democrático”, contudo, é preciso buscar parâmetros sociais para nortear a definição do que significa eficiência do gasto público, não se restringindo aos parâmetros usuais de mercado. Essa tensão também se apresenta nas discussões de Silva (2009) e de Dourado e Oliveira (2009), que tratam da contraposição dos parâmetros econômicos ou sociais para definição da qualidade da educação.

Reconhecendo essa tensão essencial entre os valores econômicos e sociais, é necessário observar o sistema tributário nacional como um sistema complexo,

não como se os tributos tivessem todos a mesma função e atingissem a todos do mesmo modo. Quanto a isso, cabe alertar ao fato de que enquanto se repisa que a carga tributária brasileira é demasiadamente alta, o relatório da Carga Tributária no Brasil 2013 – Análise por tributos e bases de incidência (BRASIL, 2014a), elaborado pelo Ministério da Fazenda, apresenta alguns indicativos importantes ao comparar o Brasil e os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Analisando 26 países, o relatório evidencia que o Brasil possui carga tributária total de 35,9% do PIB, próxima à média dos países da OCDE, que é de 35,5%. Contudo, nos tributos aplicáveis sobre aquisição de bens e serviços, a carga tributária brasileira é de 18,8%, sendo a maior entre os países analisados e expressivamente superior à média da OCDE, que é de 11,6%. Em outro extremo, em relação à renda, lucro e ganho de capital, o Brasil possui a segunda menor carga tributária – 6,4%, enquanto a média dos países da OCDE é de 12,2% (BRASIL, 2014a).

A tributação brasileira é constituída com maior presença de tributos indiretos (sobre consumo de bens e serviços) em comparação aos tributos diretos (sobre renda, lucro e ganho de capital), o que se apresenta como um relevante indício referente à perpetuação das desigualdades sociais e econômicas. Em síntese, quem precisa gastar tudo o que recebe para subsistir tende a pagar, proporcionalmente, altos tributos, enquanto que aqueles que percebem elevados rendimentos, podem valer-se de sua renda, lucro e ganhos de capital para a conversão em novas aplicações e novos rendimentos, sempre com baixa tributação. Forma-se um vultoso montante de recursos públicos, dos quais pequena parcela é revertida para os fins redistributivos esperados, sendo que, ao contrário, a tributação gera efeito acentuador das desigualdades.

Nesse contexto, entende-se que os problemas exigem “soluções tão mais complexas quanto maiores forem as disparidades regionais e sociais” (REZENDE, 2010, p. 71). Por isso, não se pode discutir o financiamento da educação sem avaliar a questão de sobre quem tem recaído essa conta e é preciso que se faça isso reconhecendo a construção histórica da educação em nosso país (FREIRE, 2014) e o caminho de nossa cidadania (CARVALHO, 2014). E, do mesmo modo, não se pode aceitar a esquiva em discutir questões primordiais como o imposto sobre

grandes fortunas, previsto na Constituição Federal, mas nunca efetivamente implementado. Este é apenas um exemplo das oportunidades que precisam ser desveladas pelo seu potencial de contribuir para a redução de desigualdades sociais e econômicas.

Esse estudo partiu de uma questão e conclui com um conjunto delas. Interrogações essas que precisam ser utilizadas para conexão com outros trabalhos e outros olhares. Essas discussões são primordiais para que se definam adequadamente os contornos do financiamento após o fim da vigência do Fundeb, fundo cuja consolidação é elemento primordial para o financiamento da educação.

Além disso, é fundamental que se busque articular as defesas por garantias conjuntas aos setores sociais, de forma que não concorram entre si. Significa, portanto, dizer que é preciso pensar a complexidade do sistema, interpretando as redes das políticas de financiamento. Nessa construção, as cifras se apresentam apenas como sinais indicativos dos caminhos a seguir e precisam ser compreendidas, mas não se encerram em si. Como alerta Ball, dinheiro e ideias trabalham juntos (2014, p. 225), e nenhum deles é despido de interesses múltiplos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, (24), p. 41-67. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&tlng=pt>. 10.1590/S0104-44782005000100005. Acesso em: novembro de 2015.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Para Compreender o financiamento da Educação Básica no Brasil**. Brasília: Editora Liber Livro, 2012.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. 6. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2009.

AVILA, Marta Marques. A federação brasileira, a entidade municipal e a repartição de competências: aspectos controversos. **Interesse Público**, Porto Alegre, v. 14, n. 75, set./out. 2012.

BALL, S. J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**, São Paulo: Editora Cortez, 2013.

_____.; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Editora Cortez, 2013.

_____.; **Educação Global S.A.**: novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Tradução de Janete Bridon: Ponta Grossa, Paraná: UEPG, 2014.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: novembro de 2015.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: novembro de 2015.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. **Regulamenta o FUNDEB**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: novembro de 2015.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: novembro de 2015.

_____. Receita Federal. Carga Tributária no Brasil 2013 – Análise por Tributo e Bases de Incidência. **Estudos Tributários**, 2014a.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Políticas Públicas e Gestão da Educação - Polêmicas, Fundamentos e Análises**. Brasília: Editora Liber Livro, 2011.

DALE, Roger. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, dez. 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

FREIRE, Paulo. **Política e Educação**. 8. ed. Indaiatuba/SP: Editora Villa das Letras, 2007.

_____. **Pedagogia do Oprimido**. 58. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2014.

GUIMARAES-IOSIF, Ranilce. Estado, governança e política educacional: por que os educadores precisam discutir essa relação? In: KASSAR, M. C. M.; SILVA, F.C. T. **Educação e pesquisa no Centro-Oeste: políticas públicas e desafios na formação humana**. Campo Grande/MS: UFMS, 2012.

GUNTHER, Hartmut. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão? **Psic.: Teor. e Pesq.** Brasília, v. 22, n. 2, p. 201-209, ago. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-37722006000200010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: novembro de 2015.

MARIOTTI, Humberto. **Pensamento complexo: suas aplicações à liderança, à aprendizagem e ao desenvolvimento sustentável**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 4. ed. Porto Alegre: Editora Sulina, 2011.

_____. **O Método 1: a natureza da natureza**. 3. ed. Porto Alegre: Editora Sulina, 2013.

_____. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. 21. ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2014.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa. **Gestão, financiamento e direito à Educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. 3. ed. São Paulo: Editora Xamã, 2007.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>>. Acesso em: novembro de 2015.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.) **Políticas Públicas**. Coletânea. Brasília, Enap, 2007, v. 1, p. 21-42. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=856>. Acesso em: novembro de 2015.

SHULTZ, L. Governança global, neocolonialismo e respostas democráticas para políticas educacionais. In: GUIMARAES-IOSIF, R. (Org). **Política e Governança educacional: contradições e desafios na promoção da cidadania**. Brasília: Liber Livro, 2012.

SILVA, Maria Abádia da. **Qualidade social da educação pública**: algumas aproximações. Caderno Cedes, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622009000200005&lng=en&tlng=pt>. 10.1590/S0101-32622009000200005>. Acesso em: novembro de 2015.

SIMÕES, A. G; GUIDO, J. D. A natureza jurídica das contribuições sociais. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 105, out. 2012.

YANG, R. Comparações entre políticas. In: BRAY, M.; ADMSON, B.; MASON, M. (Orgs.) **Pesquisa em educação comparada: abordagens e métodos**. Trad. Martin Charles Nicholl. Brasília: Editora Liber Livro, 2015.

Capítulo 12

FINANCIAMENTO PÚBLICO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA: ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS REFERENTES AO FIES NA META 12 DO PNE (2014-2024)

Aline Veiga dos Santos⁴³

A trajetória da educação brasileira perpassa pelo embate entre concepções antagônicas de educação e de universidade. De um lado, setores privatistas defendem a “liberdade de ensino”, e do outro, representantes da sociedade civil (movimentos sociais, sindicais e estudantis) partem em defesa da educação pública e gratuita. No cerne desse embate histórico encontra-se a disputa pelo fundo público: privatistas aspirando à verba pública por meio de financiamento, isenções e renúncias fiscais para auxiliar no crescimento do setor constituído pelas instituições de ensino superior (IES) com e sem fins lucrativos; e militantes da educação pública requerendo a verba pública para a educação pública (LIMA, 2015). Na relação público versus privado, são perceptíveis as arenas de disputas políticas em torno do financiamento público.

⁴³ Doutoranda em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB) com bolsa de estudo ofertada pelo governo do Canadá – *Emerging Leaders in the Americas Program (ELAP)*, 2014.

É nesse cenário que se constituiu o atual marco referencial para a formulação da política educacional brasileira na próxima década – o Plano Nacional de Educação (PNE), 2014-2024, Lei nº 13.005 (BRASIL, 2014). Após amplas e extensas discussões que envolveram o Executivo e o Legislativo federais, assim como a sociedade civil organizada, o novo PNE contempla um conjunto de metas ousadas que foram construídas levando-se em consideração à promoção das parcerias público-privadas e à nova configuração da sociedade civil em suas diversas frentes de atuação e nichos de interesse. Em relação à educação superior, a Meta 12 do PNE visa à expansão do acesso em nível de graduação. Há previsão da ampliação das políticas de inclusão e de assistência estudantil e das taxas de acesso e permanência de alunos, também, via setor privado, conforme apontam as estratégias referentes ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) – 12.5, 12.6 e 12.20.

O PNE apresenta o discurso ideológico da universalização e democratização da graduação, com o viés de massificação da oferta por intermédio da transferência de recursos públicos da União para as IES privadas e da renúncia e isenção fiscal de impostos. Diante do exposto, este capítulo parte dos seguintes questionamentos: em que contexto surge o Fies? Quais as principais mudanças no programa ao longo dos 17 anos de vigência? Quais os dilemas e os desafios das estratégias referentes ao Fies na Meta 12? O capítulo em tela tem por objetivo discutir a emergência e a evolução do Fies, assim como as feições do financiamento público no segmento privado, a partir da análise das estratégias atinentes ao programa estabelecidas na Meta 12 do PNE. Para tanto, o texto está estruturado em duas partes. A primeira discute o contexto em que emerge o Fies e a evolução do programa, com destaque para as principais mudanças. A segunda apresenta os dilemas e desafios da Meta 12, com ênfase nas estratégias pertinentes ao Fies.

Metodologicamente, trata-se de um estudo crítico-descritivo, amparado pela pesquisa documental. Os dados quantitativos e financeiros baseados em fontes primárias e secundárias, devidamente referenciadas, são tratados à luz da estatística descritiva (REIS, 2008). A pesquisa documental abrange a legislação pertinente ao PNE e ao Fies. Os dados quantitativos e financeiros do Fies foram coletados por meio do Sistema Informatizado do Fies (Sisfies) na plataforma do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e dos Relatórios de

Gestão Anual do Fies elaborados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e do Relatório de Auditoria Anual de Contas do Fies elaborado pela Controladoria Geral da União (CGU).

Gênese e evolução do Fies

A trajetória do financiamento da educação brasileira é marcada pela transferência de recursos por parte dos governos para a educação pública e pelo incentivo direto e indireto às instituições privadas, que, além de desfrutarem de isenção fiscal, pelo menos desde a Constituição Federal de 1946, também abrigaram e abrigam uma série de recursos públicos (DAVIES, 2005). A partir da década de 1970, foram implantadas políticas educacionais estratégicas para fortalecer o segmento privado. Visando à expansão das IES privadas, em 1975, o governo Ernesto Geisel (1974-1979) criou o Programa Crédito Educativo (PCE), com base na Exposição de Motivos nº 393, de 18 de agosto de 1975, apresentada pelo Ministério da Educação (MEC). O programa, implantado em 1976, designava recursos públicos diretos a essas instituições. Pode-se afirmar, a rigor, que o PCE foi “instituído quando a ordenação econômica do ‘milagre econômico’ começa a falhar, revelando a necessidade de recursos públicos para a manutenção dos alunos nas IES privadas” (VALE, 2011, p. 98). O PCE surgiu como uma tentativa de manter a demanda ativa em relação às instituições privadas.

Em 1992, por meio da Lei nº 8.436, o governo Fernando Collor (1990-1992) reformulou o PCE e institucionalizou o Programa Crédito Educativo para Estudantes Carentes (Ceduc), que ficou vigente até 1999. No ano de sua extinção, o índice de inadimplência girava em torno de 83% (BARROS, 2003). Ainda em 1999, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o governo federal criou o Fies (Medida Provisória nº 1.827) em substituição ao

Creduc. O Fies⁴⁴ é um programa de natureza contábil, que visa ampliar o acesso e a permanência na educação superior por meio da concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos geridos pelo MEC. O governo federal custeia as mensalidades dos estudantes, nas IES privadas, com títulos do tesouro – Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E), empregados para quitar tributos. O Tesouro Nacional emite os CFT-E em atendimento à solicitação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE),⁴⁵ agente operacional do Fies desde 2010. No caso de o valor do certificado ser maior do que o débito com impostos, o governo recompra os títulos excedentes. Em datas especificadas pelo FNDE, as instituições optam pelo resgate dos títulos ou solicitam a recompra dos títulos excedentes pelo governo. O valor a ser pago é depositado em conta criada para tal.

Conforme o artigo 1 da Lei nº 10.260 de 2001 (BRASIL, 2001), que regulamenta o Fies, o programa é ofertado aos estudantes da educação profissional e tecnológica de nível médio (denominado Fies Técnico) e do mestrado, mestrado profissional e doutorado, sendo observada a prioridade no atendimento aos estudantes da graduação (inclusive os bolsistas do Prouni). Cabe ressaltar, que até o momento, apenas os estudantes da graduação estão sendo contemplados com o Fies.

Davies (2005) expõe que, de 1999 a 2003, o Fies havia utilizado cerca de R\$ 2 bilhões. E em 2004, a previsão orçamentária chegou a R\$ 870 milhões. À época, mais de 80% dos empréstimos não eram na forma de dinheiro vivo, mas de certificados para as instituições privadas liquidarem suas dívidas junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). De qualquer maneira, o programa representava subsídios às instituições privadas, que, sem o Fies, perderiam uma

44 Constituem receitas do Fies: I - dotações orçamentárias consignadas ao MEC; II – 30% da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica Federal, bem como a totalidade dos recursos de premiação não procurados pelos contemplados; III – encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos ao amparo desta Lei; IV – taxas e emolumentos cobrados dos participantes dos processos de seleção para o financiamento; V – encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos no âmbito do Programa de Crédito Educativo; VI – rendimento de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; VII – receitas patrimoniais; e VIII – outras receitas (BRASIL, 2001).

45 O FNDE, criado em 1968, é uma autarquia federal responsável pela execução de políticas educacionais do MEC.

parcela de sua clientela e, portanto, sofreriam com uma maior ociosidade. Ainda no governo Lula (2003-2010), foi criada a possibilidade de negociação entre a Caixa Econômica Federal (CEF) e os inadimplentes do antigo Creduc, permitida pela Medida Provisória nº 141, de 2003. Tal negociação resultou em um desconto de cerca de R\$ 2 bilhões da dívida dos inadimplentes em 2003. “Em outras palavras, mais uma vez o prejuízo será socializado, pois o dinheiro público que financiou as mensalidades em faculdades particulares não voltará aos cofres públicos” (DAVIES, 2005, p. 90).

No bojo das mudanças no programa em prol do segmento privado, a Portaria Normativa nº 02 de 2008 articulou a distribuição de recursos do Fies com a concessão das bolsas parciais (50%) do Programa Universidade para Todos (Prouni)⁴⁶. Os alunos passaram a ter a prerrogativa de custear o restante da mensalidade com a verba do programa. Observa-se que o Governo Lula atendeu à demanda dos empresários da educação com a articulação desses programas e expandiu as possibilidades de destinar recursos públicos diretos e indiretos às IES privadas.

Com a instituição da Lei nº 12.202, de 2010 (BRASIL, 2010), foram alteradas as regras do financiamento, acarretando na formalização de contratos em massa a partir de 2011. O Fies se consagrou como a principal linha financiadora do ensino superior. As alterações incidiram na proposição do “Novo Fies” e estão relacionadas, em grande parte, às demandas do *lobby* privatista, que vê no Fies uma potencial ferramenta de captação e permanência de estudantes. No governo de Dilma Rousseff (2011 – até o presente), verifica-se a continuidade e a intensificação das alterações no programa para solidificar a expansão do setor privado. O Fies é o carro chefe do governo Dilma, assim como o Prouni o foi no governo Lula.

Em 2010, o FIES passou a operar em um novo formato. O FNDE passou a ser o agente operador, até então era a CEF. Caldas (2015), diretor executivo da Associação Brasileira das Entidades Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), afirma que o FNDE, ao assumir o FIES como agente operador, não possuía

⁴⁶ Instituído pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005, o Prouni tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais (50%) em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, oferecendo, em contrapartida, isenção de tributos às instituições que aderem ao Programa.

estrutura para gerir o programa. Ocorreram muitos gargalos operacionais e problemas na contratação do financiamento por parte dos alunos, assim como no repasse e na recompra dos CFT-ES para as IES. Diante desse contexto, em 2011, foi formado um comitê, em parceria com os representantes das IES, com a finalidade de tratar dessas questões e otimizar o processo e alavancar o programa. A partir da criação do comitê, as IES conseguiram atender seus anseios: liberação do módulo de gestão (repasse detalhado das verbas); participação no programa dos cursos que ainda não passaram por avaliação (os chamados Cursos sem Conceito), a partir de ato autorizativo do MEC; inversão no processo de aditamento dos contratos para agilizar a contratação (iniciado pela Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento – CPSA⁴⁷). Frente ao exposto, depreende-se que o setor privado vem exercendo grande influência no *modus operandi* do programa. O Quadro 1 revela as principais mudanças que demarcam o Fies até 2014.

Quadro 1

Principais mudanças na política de financiamento estudantil

| Principais mudanças no FIES | | |
|-----------------------------|--|--|
| Critérios e condições | 1999-2009 | 2010-2014 Novo FIES |
| Agente Operador | Caixa Econômica Federal | FNDE |
| Agente Financeiro | Caixa Econômica Federal | Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil |
| Taxas de juros anuais | - Até 2005, 9% - Entre 2006 e 2009, 3,5% (cursos prioritários) e 6,5% | 3,4% para todos os cursos |
| Processo seletivo | Processo seletivo em datas definidas pelo MEC | Pela internet a qualquer momento por meio do SISFIES |

⁴⁷ A CPSA é responsável pela validação das informações e dos documentos entregues pelo estudante no ato da inscrição, assim como pelo início do processo de aditamento de renovação dos contratos. As instituições participantes deverão constituir uma CPSA. A Comissão será composta por cinco membros: dois representantes da instituição, dois membros da entidade de representação estudantil e um representante do corpo docente (MEC, 2010).

Continuação_Quadro 1

| Principais mudanças no FIES | | |
|---|--|---|
| Critérios e condições | 1999-2009 | 2010-2014 Novo FIES |
| Exigência de idoneidade cadastral | Dos fiadores e do estudante | Somente do fiador (a partir de 2013) |
| Alternativa à apresentação do fiador | Nãoexistia | FGEDUC (os estudantes devem se enquadrar em alguns critérios) |
| Início do pagamento | 6 meses após a conclusão do curso | 18 meses após a conclusão do curso |
| Prazo para amortização | Até 2 vezes a duração do curso | Até 3 vezes a duração do curso + 12 meses |
| Pagamento de juros durante o curso | Até R\$ 50 a cada 3 meses | |
| Abatimento da dívida | Nãoexistia | Profissionais do magistério público e médicos dos programas de Saúde da Família – 1% da dívida por mês trabalhado |
| Limitação de renda | Semlimitação de renda | Renda familiar mensal bruta de até 20 salários mínimos |
| Pré-requisitos para o estudante participar | Nãoexistia | Nota maior que zero na redação do Enem |
| Conceito do curso | Avaliação positiva | |
| Cursos prioritários | Cursos de licenciatura, pedagogia, normal superior e cursos superiores de tecnologia | Sem definição |
| Regiões prioritárias | Semdefinição | Semdefinição |
| Níveis e modalidades de ensino contemplados | Graduação e Pós-graduação (mestrado e doutorado a partir de 2007) | Graduação, pós-graduação e educação profissional e tecnológica (a partir de 2011 – Fies Técnico e Fies Empresa) |

Fonte: Brasil (2001; 2010); MEC (2014). Elaboração da autora.

Em 2010, os juros passaram de 6,5% para 3,4% ao ano, isto é, os mais baixos do mercado; e o grande pleito das IES privadas foi atendido – a criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Estudantil – FGEDUC. “O MEC facilitou ainda um dos maiores obstáculos à tomada de empréstimo recambiável pelo Fies: a exigência de fiador, o qual poderá ser substituído por um fundo de recursos do próprio Governo Federal” (ANDRÉS, 2011, p. 9).

Os critérios “facilitadores” para a formalização em massa de contratos causaram grande impacto no orçamento do Fies, o que fez com que o MEC instituisse algumas medidas restritivas ao crescimento exponencial de contratos, por intermédio das Portarias Normativas nº 21, de 2014 e nº 8, de 2015. A partir do segundo semestre de 2015, a taxa de juros dos financiamentos subiu para 6,5% ao ano, o equivalente 0,54% ao mês. O objetivo é promover a sustentabilidade do programa e realinhar a taxa de juros às condições existentes no cenário econômico e ao ajuste fiscal. O processo seletivo voltou a ter data definida pelo MEC. Em 2015, o governo federal retirou o prazo adicional de 12 meses para a amortização da dívida. Atualmente, o programa é financiado da seguinte forma:

Figura 1

Exemplo de prazos durante as fases do financiamento

Um estudante que financiou todo o curso com duração de 4 anos:

- ▶ **Durante o curso:** Pagamento trimestral de até R\$ 150,00
- ▶ **Carência:** Nos 18 meses após a conclusão do curso, o estudante pagará, a cada três meses, o valor máximo de R\$ 150,00
- ▶ **Amortização:** Ao final da carência, o saldo devedor do estudante será dividido em até 12 anos [3x4 anos (período financiado do curso)]

Fonte: Portal Sisfies – 2015. Consultar – <http://sisfiesportal.mec.gov.br/condicoes.html>.

Até o segundo semestre de 2015, 60% dos contratos se concentravam nos estados do Sul, do Sudeste e no Distrito Federal. Dessa feita, o governo federal passou a priorizar as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (exceto o Distrito Federal), visando à correção das desigualdades regionais. As mudanças impostas

abalaram o setor. As mudanças adotadas, a partir do segundo semestre de 2015, abalaram o setor. “Não havia nenhum cuidado do ponto de vista orçamentário por parte do governo. Para Kuzuyabu (2015), a maior prova disso foi o cancelamento da transação no valor de R\$ 1,14 bilhão entre a Anima Educacional/Gaec e a estadunidense *Whitney University System*. A operação, que envolvia a compra da Universidade Veiga de Almeida e do Centro Universitário Jorge Amado (UniJorge), foi noticiada como a maior do ano. Todavia, foi desfeita após a configuração do novo cenário.

Segundo o MEC, cerca de 25% dos cursos avaliados pelo Ministério serão retirados do Financiamento Estudantil do Governo Federal, o Fies, porque seus alunos obtiveram notas insatisfatórias no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes, o Enade. Portanto, as instituições que os oferecem serão punidas com a não renovação do contrato com o Fies, não mais podendo seus cursos contar com essa opção de financiamento para seus estudantes. Dos cursos com desempenho insatisfatório no Enade 2009 (notas 1 e 2), 93% são privados. (ANDRÉS, 2011, p. 8).

Quanto à qualidade dos cursos ofertados pelas IES privadas que têm adesão ao Fies, é de suma importância que o governo federal cobre dessas instituições ao menos o padrão mínimo de qualidade. Haja vista, que elas têm a garantia do recebimento da parcela financiada pelo programa, ou seja, um negócio altamente rentável. Ainda em 2015, quando o programa passou por reformulações, o MEC estipulou um teto máximo de 4,5% para o reajuste das mensalidades, taxa posteriormente ampliada para 6,5%. No fim do processo de renovação do contrato, a pasta abriu possibilidade de reajuste de 8%. O ministério alega que as instituições praticavam reajustes abusivos (ESTADÃO, 2016). A IES privadas, juntamente com as associações representativas do segmento, entraram na justiça e conseguiram reverter a decisão do governo.

Para o processo seletivo de 2016, o governo divulgou outros novos critérios (MEC, 2015), e entre as mudanças está a utilização do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) do local em que a instituição de ensino funciona. A oferta de vagas será feita por meio da soma de 70% do Coeficiente de Demanda por Educação Superior (CDES) e de 30% do Coeficiente de Demanda por Financiamento Estudantil (CDFE), aplicado o peso definido para cada

microrregião e considerado as faixas de IDH-M. Em relação ao conceito dos cursos, a divisão do Fies 2016 ficará da seguinte forma: 35% dos financiamentos para cursos com conceito 5 (máximo); 30% dos cursos com financiamento 4; 25% com conceito 3; e 10% dos financiamento serão liberados para cursos recém-autorizados.

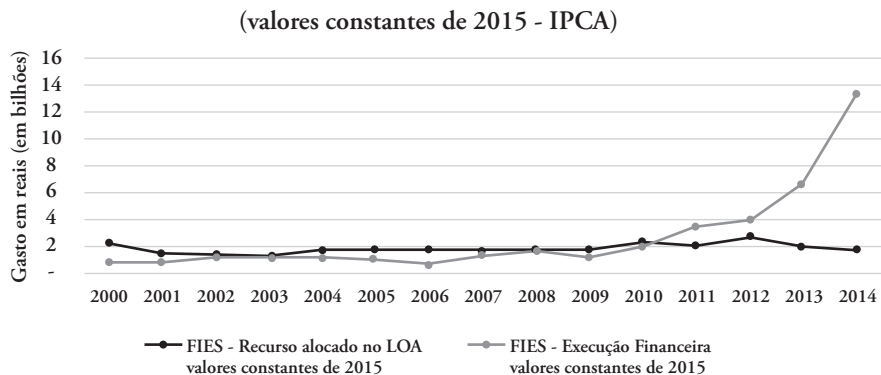
Os novos critérios para selecionar os estudantes objetivam atender a população que realmente não possui condições para arcar com as despesas de um curso de graduação, de forma a assegurar prioridade no atendimento aos estudantes com situação econômica menos privilegiada. O governo federal argumenta que “as mudanças efetivadas no FIES têm como objetivo melhorar a qualidade dos cursos e contribuir para a sustentabilidade do programa, garantindo uma política pública perene de inclusão social e de democratização do ensino superior” (BRASIL, 2015b, p. 30).

Os dados do MEC (BRASIL, 2015a) e do Sisfies (2015) revelam que, de 2000 a 2010, o programa manteve um crescimento gradual que ficou entre 32 e 76 mil contratos formalizados anualmente. A partir de 2011, houve um crescimento vertiginoso, que atingiu o ápice em 2014, com 732 mil contratos. Nos 11 primeiros anos do Fies, foram realizados quase 600 mil contratos. No entanto, nos últimos 6 anos, foram firmados mais de 2 milhões. O número de contratos formalizados passou de 76 mil em 2010 para 732 mil em 2014, contabilizando um aumento de 963%. Todavia, em 2015, com o ajuste fiscal nas contas do governo federal e as mudanças para o segundo semestre de 2015, foram assinados somente 314 mil contratos (BRASIL, 2015b). Menos da metade, em comparação a 2014. Apesar dos cortes do governo na pasta da educação, no ano passado, o MEC gastou R\$ 18,7 bilhões com o Fies e prevê investir R\$ 18,7 bilhões neste ano. No 1º semestre de 2016, o governo ofertou 250.079 contratos em 1.377 IES (G1, 2016).

Como mostra o Gráfico 1, à medida que o número de contratos foi subindo ao longo dos anos, houve uma variação percentual elevada entre os recursos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) e a execução financeira.

Gráfico 1

Fies – valores dos recursos alocados e executados (2000 -2014)



Fonte: Brasil (2015a). Elaboração da autora.

De 2000 a 2010, a execução financeira dos recursos para o Fies não ultrapassou a dotação inicial prevista na LOA. Sendo que de 2011 em diante, os recursos executados foram muitos superiores aos dotados inicialmente. Em 2014, o valor executado foi 789% maior que o previsto. Com a reformulação do Fies em 2010, um terço dos alunos das IES privadas passaram a ser custeados com a ajuda de recursos federais. Nos três primeiros anos do governo Dilma Rousseff, segundo o MEC, os empréstimos ativos do Fies ascenderam de 224.782 para 1.143.000 – ampliação de mais de 400% (MÁXIMO, 2014). Conforme o gráfico, entre 2000 e 2014, o governo federal teve um gasto real superior a R\$ 40 bilhões.

Diante do atual formato do Fies, pode-se ter uma dimensão da mercadorização, privatização e financeirização em andamento na arena da educação superior brasileira e da representatividade do programa nos demonstrativos contábeis dos grupos educacionais listados ou não na bolsa de valores – BM & FBovespa. “Segundo o professor Celso Napolitano, presidente da Federação dos Professores do Estado de São Paulo (Fepesp), a relação das instituições com o Fies é de ‘capitalismo sem risco’. ‘Elas não precisam competir por preço, não têm dificuldade de reajustar valores, não têm crise nem problema com aluno’” (TOLEDO; SALDAÑA; BURGARELLI, 2015).

Na ampla rede de atores que participam do Fies, o maior beneficiário é o

empresário da educação. Se o aluno não pagar o empréstimo ao governo, ficará inadimplente. Se houver inadimplência por parte do aluno, o governo aumentará o rombo fiscal e a sociedade custeará essa dívida via aumento de impostos. Em suma, os empresários e os acionistas dos grandes grupos educacionais só têm a ganhar, uma vez que são remunerados à vista, suprimem o risco e fazem caixa em um patamar inédito neste país.

Meta 12 do Plano Nacional de Educação – dilemas e desafios do financiamento para o alcance das estratégias pertinentes ao Fies

O PNE 2014-2024, instituído após densos debates entre diversos atores sociais e o poder público, estabelece os objetivos e a metas para todos os níveis de ensino. Em relação à educação superior, a Meta 12 do PNE visa a expansão do acesso em nível de graduação. Inclui com a previsão da ampliação das políticas de inclusão e de assistência estudantil e das taxas de acesso e permanência de alunos, também via setor privado, conforme apontam as estratégias referentes ao Fies – 12.5, 12.6 e 12.20 (ver Quadro abaixo).

Quadro 1

Plano Nacional de Educação - meta 12 e estratégias referentes ao Fies

| Meta 12 – Educação Superior | |
|---|---|
| Elevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público. | |
| Estratégias | |
| 12.5 | Ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos(as) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do FIES na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública , afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico; |

Continuação_Quadro 1

| Estratégias | |
|-------------|---|
| 12.6 | Expandir o financiamento estudantil por meio do FIES com a constituição de fundo garantidor do financiamento , de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador; |
| 12.20 | Ampliar, no âmbito do FIES e do PROUNI , os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância , com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria. |

Fonte: Brasil (2014). Elaboração da autora.

Quanto ao alcance da estratégia 12.5, o Ministro Raimundo Carreiro, do TCU, sugere, como medida de aprimoramento do programa, o estabelecimento de um sistema de cotas para o Fies, bem como a instituição de prioridades para alunos egressos de escola pública ou cujos pais são ou foram beneficiários do Programa Bolsa Família (BRASIL, 2015d). Posto que uma das grandes dificuldades encontradas pelos estudantes para contratar o Fies é a apresentação de fiador, a estratégia 12.6 visa ampliar a concessão do FGEDUC, o qual se estabelece como alternativa às modalidades de garantia admitidas no âmbito do Fies: fiança convencional e fiança solidária. Podem contratar o Fies – sem necessidade de apresentação de fiador, escolhendo a garantia do FGEDUC – os estudantes: matriculados em cursos de licenciatura; com renda familiar mensal bruta *per capita* de até um salário mínimo e meio; bolsistas parciais do Prouni. Portanto, para alcançar a estratégia 12.6, é preciso ampliar os critérios estabelecidos, para que um maior número de alunos possa se valer da garantia.

Em suma, o alcance das estratégias referentes ao Fies perpassa pela questão financeira, ou seja, depende do aumento de recursos da União destinados ao programa. Em 2015, o governo federal não dispôs de recursos suficientes para ampliar o número de contratos em relação a 2014. De 2010 a 2014, o número de contratos teve uma elevação constante. Em 2015, o número de contratos despencou, ficando bem abaixo em relação a 2013 e 2014.

Na Meta 12, uma das estratégias da política de expansão da graduação é a extensão do Fies, inclusive na modalidade a distância (estratégia 12.20), materializando a exploração do setor privado. É mister destacar que o Fies,

até o momento, só atende à modalidade presencial, portanto, a expansão dos contratos para a modalidade a distância depende da aprovação do Projeto de Lei nº 5797/2009, do Deputado Felipe Maia (Democratas-RN). O projeto aguarda designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

O Relatório de Auditoria Anual de Contas do Fies elaborado pela CGU diagnosticou que em dezembro de 2014, “23,66% dos contratos em fase de amortização estavam com mais de 360 dias de atraso, ante 20,40% ao término de 2013. Esse percentual deve ser continuamente monitorado, pois há o risco de que ele continue a aumentar devido à atual situação econômica do país” (BRASIL, 2015c, p. 5). Segundo o Relatório, em 2014 havia 315 mil contratos em fase de amortização e mais de 1,8 milhão de contratos em fase de utilização. Conclui-se que há grande dependência do Fies no que tange a outras fontes de custeio.

Em um momento em que o programa requer mais recursos para honrar com os contratos ativos e vindouros, o Projeto de Lei do Senado nº 313/2011, de autoria do Senador Paulo Davim (Partido Verde-RN), propõe que os recursos dos prêmios – não resgatados – das loterias federais regidos pela CEF saiam do Fies para compor o Fundo Nacional de Saúde. O montante de recursos, repassados pela CEF ao Fies, é muito expressivo. Entre 2009 e 2014, a CEF (2015) repassou R\$ 5,52 bilhões, em valores nominais, ao programa. Caso o Fies perca essa receita, o MEC terá de tirar recursos de outros setores da educação.

A despeito das mudanças instituídas a partir do segundo semestre de 2015, há espaço para os contratos de financiamento estudantil manterem a expansão. No ano passado, conforme Rodrigo Capelato (diretor executivo do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Ensino Superior – SEMESP), das 7,5 milhões de pessoas que se inscreveram para fazer a prova do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), pouco mais de 2 milhões ingressaram no ensino superior (MÁXIMO, 2014). Nota-se que 5 milhões de pessoas anseiam adentrar na educação superior.

A Meta 20 do PNE – que trata da ampliação do “gasto público” em “educação pública” – assinala que o patamar de 10% do Produto Interno Bruto deverá ser atingido em 10 anos. O plano demarcou o setor público como principal destinatário dos gastos educacionais. Todavia, o § 4º do artigo 5º da Lei (BRASIL, 2014) ampliou a destinação dos recursos públicos também para

o setor privado. Ao analisar o teor dessa Meta – articulado com a indicação do Fies como fonte de financiamento da educação superior – observa-se que o Plano privilegiou os subsídios para o âmbito privado da educação. Evidenciando o recorrente debate em torno da relação entre o público e o privado na atribuição de competências no campo educacional.

Considerações finais

Em substituição ao Creduc, o Fies surge no processo de expansão da educação superior para atender a demanda de alunos que não tinham condições de arcar com os custos da graduação e para preencher as vagas ociosas nas IES privadas. Embora o Fies seja uma política indutora do acesso à educação superior e promotora da permanência dos estudantes no sistema, o programa carece de uma investigação metódica. Tendo em vista que o crescimento desordenado da carteira de crédito, a partir de 2011, tornou o Fies uma política de ampla materialidade com impacto direto nos recursos orçamentários da União para a educação.

As estratégias pertinentes ao Fies na Meta 12 correm o risco de não serem alcançadas em sua plenitude devido a questões normativas. Para ampliar as taxas de permanência dos estudantes egressos da escola pública (Estratégia 12.5), o governo federal precisa criar critérios prioritários para esse grupo. Para ampliar os contratos com a constituição do FGEDUC (Estratégia 12.6), o governo federal terá de expandir os critérios estabelecidos para a concessão. A estratégia 12.20 visa à concessão de financiamento para os cursos de graduação na modalidade de ensino a distância. No entanto, a legislação vigente ainda não o admite. O Projeto de Lei nº 5797/2009, que visa à ampliação dos contratos para os cursos a distância, ainda está em tramitação. Devido à forte influência dos grupos educacionais e das associações que os representam no Congresso Nacional, em breve esse projeto deverá ser aprovado.

Cabe ressaltar que de acordo com a Meta 20 do PNE, os gastos com o Fies são considerados “gastos com educação pública”. Portanto, esse teor vem corroborar com a lógica privatista da educação: redução dos gastos públicos em educação

pública e repasse expressivo de verbas públicas para os grandes empresários da educação. O PNE se insere em uma arena de desigualdades educacionais e socioeconômicas, assim como de árduo embate entre o público e o privado, com preponderância do segundo. Sob a ótica em curso, a expressão “expansão da educação superior” pode ser traduzida como produção e reprodução do capital. Tanto os contextos de formulação como o de implantação/implementação do novo PNE são demarcados por contradições, tensões e relações de força. Nessa arena, vencem os atores com maior influência e poder de articulação.

Referências

ANDRÉS, Aparecida. **Financiamento Estudantil no ensino superior**. Câmara dos Deputados – Consultoria Legislativa: Brasília, DF, 2011.

BARROS, Helena Heller D. de. **Financiamento público estudantil**. Câmara dos Deputados – Consultoria Legislativa: Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. **Processo de Contas Anuais FIES**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/auditorias?id=14949>>. Acesso em: 8 nov. 2015a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2016**. Brasília, 2015b.

_____. Presidência da República. Controladoria-Geral da União. Secretaria Geral de Controle Interno. **Relatório de Auditoria Anual de Contas**. Unidade Auditada: Fundo de Financiamento Estudantil – FIES. Brasília: CGU, 2015c.

_____. Presidência da República. **Lei nº 10.260**, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001.

_____. Presidência da República. **Lei nº 12.202**, de 14 de janeiro de 2010. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12202.htm. Acesso em: 2 nov. 2015.

_____. Presidência da República. **Lei nº 13.005**, de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: MEC, jun. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório Sistemático de Fiscalização da Educação**: Exercício de 2014. Tribunal de Contas da União; Relatoria Bruno Dantas. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto, 2015d.

CALDAS, Solon Hormida. **A importância do Fies para a expansão do ensino superior brasileiro**. 17 fev. 2012. Disponível em: < <http://blog.abmes.org.br/?p=3668>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

CEF. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Valores repassados**. 2015. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-loterias/valores_repassados.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2015.

DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação superior no governo Lula: uma loteria? **Universidade e Sociedade**, Brasília, n. 35, p. 83-95, fev. 2005.

ESTADÃO. **MEC não limitará os reajustes do Fies**. 04 fev. 2016. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2016/02/04/mec-nao-limitara-os-reajustes-do-fies.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

G1. **MEC prevê investir R\$ 18,7 bilhões em contratos do Fies em 2016**. 30 jan. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2016/01/mec-preve-investir-r-187-bilhoes-em-contratos-do-fies-em-2016.html>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

KUZUYABU, Marina. O impacto do novo Fies. **Ensino Superior**, n. 201, p. 30-34, ago. 2015.

LIMA, Kátia. Plano Nacional de Educação 2014-2024: nova fase do privatismo e da certificação em larga escala. **Universidade e Sociedade**, Brasília, n. 55, p. 32-43, fev. 2015.

MÁXIMO, Luciano. Fies e Prouni já respondem por 31% de matrículas de universidades privadas. **Jornal Valor Econômico On line**. 11 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3456822/fies-e-prouni-ja-respondem-por-31-de-matriculas-de-universidades-privadas>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

MEC. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 13**, de 11 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://fiesselecao.mec.gov.br/arquivos/port_normativa_13_11122015.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____. **Portaria Normativa nº 21**, de 22 de janeiro de 2010. Disponível em: <http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/portaria_normativa_1_22012010_compilada_05012015.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2015.

_____. **Portaria Normativa nº 21**, de 26 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/portaria_normativa_21_26122014_compilada_050115.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2015.

REIS, Elizabeth. **Estatística descritiva**. 7. ed. Lisboa: Edições Silabo, 2008.

SISFIES. **Contratos firmados** – Novo FIES. 2015. Disponível em: <<http://painel.mec.gov.br/painel.php?modulo=principal/detalhamentoIndicador&acao=A&detalhes=pais&indid=778>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

TOLEDO, José Roberto de; SALDAÑA, Paulo; BURGARELLI, Rodrigo. Gasto com Fies cresce 13 vezes e chega a R\$ 13,4 bi, mas ritmo de matrículas cai. **O Estado de S. Paulo**. 15 fev. 2015. Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,gasto-com-fies-cresce-13-vezes-e-chega-a-r-13-4-bi-mas-ritmo-de-matriculas-cai-imp-,1634714>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

VALE, Andrea de Araújo. **As faculdades privadas não fazem pesquisa porque não querem jogar dinheiro fora: a trajetória da Estácio de Sá da filantropia ao mercado financeiro**. Rio de Janeiro, 2011. 446 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

Capítulo 13

O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL E SUA EXECUÇÃO NA COMUNIDADE QUILOMBOLA MESQUITA - GO

Eliane Fernandes Limão⁴⁸

Introdução

Este artigo objetiva apresentar uma breve análise do Programa Mais Educação na Comunidade Remanescente Quilombola Mesquita, situada em Cidade Ocidental (GO). Muitas têm sido as observações e avaliações referente ao que verdadeiramente é dito ou escrito e registrado nos documentos oficiais, e o que de fato tem se concretizado em termos de ação deste mesmo programa na

⁴⁸ Eliane Fernandes Limão – Mestranda em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB), Especialista em Educação Inovadora com Habilitação em Ensino Superior, em Pedagogia Empresarial e Recursos Humanos. Atualmente é Diretora da Escola Universo – Cidade Ocidental GO e Membro suplente do Conselho Municipal de Educação da Cidade Ocidental – GO. eliane.limao@ig.com.br

comunidade em questão. Porém, para falar de política educacional, bem como dos programas que são criados, faz-se necessário entender como os mesmos entram na agenda governamental para se tornarem, de fato, política pública.

Tendo por base Conde (2001), que diz que dentre os estágios de elaboração e análise de políticas públicas apresentadas à formação da agenda (geralmente governamental), esta é uma “lista” de questões (*issues*) relevantes e condizentes pelo poder constituído. Nem tudo vai para este domínio. Para ganhar relevância, o problema a ser solucionado geralmente atende a algumas condições, a saber: seja do interesse do governo eleito e/ou seja, capaz de mobilizar ações e grupos externos; resulte de uma *crise* [*grifo nosso*] que demande solução mais imediata sem aumentar o problema; seja resultado do aproveitamento de uma janela de oportunidade que pode ser derivada de uma crise, de uma situação dramática ou da abertura de espaço sobre um tema que antes não se apresentava.

Geralmente, políticas e programas, mais especificamente os da área da educação, que é o foco deste estudo, e que não deixa de ser diferente em outras áreas, são pensados e registrados a partir do conhecimento que se tem da administração, fato este que não considera outras particularidades e especificidades. Questiona-se então: por que programas tão bem estruturados ortográfica e nem tanto logisticamente não conseguem o máximo de resultados aos quais deveriam chegar, conforme indicado quando foram propostos? Críticas por si só não trarão os benefícios e as mudanças necessárias. Primeiramente é preciso compreender que o Brasil tem uma extensão territorial muito grande, o que, nestes casos, pode dificultar muito o trabalho. Outra questão que merece ser considerada com a devida relevância é que todas as pessoas são corresponsáveis por tudo o que acontece, seja positiva ou negativamente, daí a importância da corresponsabilidade de todos.

O Programa Mais Educação será apresentado em linhas gerais a partir de dados oficiais, o que serve como base para as reflexões e construtos diários. Dividido em macro campos e diversas atividades que poderiam completar o dia das crianças e adolescentes, que ainda deveriam ficar também com seus pais, o programa é direcionado a alunos cujo foco é a evasão. Talvez este programa esteja sendo bem sucedido em escolas que tenham uma estrutura física e humana que o comporte, diferentemente de vários outros cenários nacionais. Que estas

estruturas fazem a diferença isto não resta dúvida, porém a responsabilidade da formação integral, considerando todos os dispositivos legais nos quais este texto foi fundamentado, não deve restringir-se a garantir aos alunos mais tempo na escola. Formação em tempo integral é dever da família em primeiro lugar, as demais instituições corroboram com o processo. A escola não deve ter esta como finalidade primordial, pois deixaria de cumprir o seu papel que é principalmente o de ensinar a ler, escrever e interpretar o que é lido.

Para tanto, é importante nas mesmas proporções pensar a formulação, a implementação e a avaliação de políticas e programas educacionais. Dissociados entre si, causam e causarão danos maiores uma vez que investimentos altos têm sido concretizados a este respeito. Quem formula, e com certeza o faz a partir do macro para o micro, deve ter como eixo condutor que um programa adotado em uma determinada região do Brasil, pode não ter resultados positivos em outra, o que faz com que todos trabalhem mais, não tendo o país resultados concretos. Da mesma forma, implementar políticas e programas exige algumas minúcias que trazem à baila questões de ordem social. Se é política educacional, seu foco deve ser este e não política assistencialista, aquela que, com viés nas políticas sociais, retira da educação, ou coloca na mesma a responsabilidade de certos cuidados que são responsabilidade das famílias e do Estado.

Rico (2009, p. 47) constata que do ponto de vista gerencial, as tarefas de formulação dos programas são divorciadas das tarefas de implementação. Além disso, dificilmente são realizadas atividades de avaliação formativa, o que dificulta a solução dos problemas surgidos durante a implementação. Por outro lado, os problemas detectados não são analisados de forma a contribuir para um aprimoramento do programa. Mesmo quando os problemas são solucionados, as soluções são *ad-hoc* e não beneficiam outros programas presentes ou futuros. Uma alternativa para suprir esta lacuna – visto que as atividades de avaliação de processo são de fato onerosas – seria aprofundar o conhecimento das necessidades e características do público-alvo, bem como das condições operacionais de implantação das ações, mediante o exame de dados secundários provenientes de adequados sistemas de informações gerenciais ou estudos específicos, quando possível.

Diante o exposto, o cenário educacional e social brasileiro sempre mostrou

que existe a necessidade da construção de uma proposta de Educação Integral, que não deve significar apenas atividades extras, mas de fato, proporcionar conhecimento de forma autêntica, que valorize as diferenças, fazendo com que as pessoas se respeitem mutuamente. O Programa Mais Educação não deixa de ser uma tentativa de equalizar o problema educacional brasileiro. Porém, sobre a concretização do programa Mais Educação na Comunidade Remanescente Quilombola Mesquita (GO) pergunta-se: qual a distância entre o que está escrito e o que é realizado? O passo-a-passo desse programa respeita a cultura local? Educação Integral significa, apenas, passar o dia inteiro, ou a maior parte dele na escola?

Face as questões, o estudo se divide em três tópicos de reflexão: o primeiro traz um olhar mais amplo sobre as políticas educacionais a partir da visão, estudos e escritos de autores que abordam a temática. Estudiosos vão dizer que a educação não é um problema em si mesma, mas que demais esferas também têm grandes contribuições a oferecer para que os problemas, sejam eles educacionais ou sociais, sejam resolvidos ou não. O segundo tópico retrata a Comunidade Remanescente Quilombola Mesquita e a Escola que adota o Programa Mais Educação. E o terceiro capítulo traz breve reflexão sobre o Programa Mais Educação do governo federal: como ele foi organizado, como é o seu passo-a-passo e como é efetivamente executado na Comunidade Mesquita.

No plano de trabalho para a construção desta reflexão, realizada no prazo de cinco meses, foram percorridos quatro passos, a saber: 1 – Análise e leitura do referencial bibliográfico; 2 – Análise e leitura dos documentos legais; 3 – Visitas *in loco* e entrevista informal com o Secretário de Educação do Município e 4 – Elaboração do presente texto. Utilizou-se como principal argumento o contexto sobre o real significado da política educacional como uma série de medidas **anteriormente planejadas** (Quem são as pessoas que detém o poder deste planejamento?) colocadas em prática por um governo (que não dá sequência aos programas anteriores) que deveria criar mecanismos importantes para elevar a educação na sociedade **local** (Como, se outros decidem?) que não devem ser reduzidos apenas à criação de escolas, mas principalmente a melhorias no ensino.

Por último, as considerações finais trazem a realidade do Programa Mais Educação na mencionada comunidade, apresentando a realidade do que

realmente tem sido concretizado, trazendo os resultados de um programa que pode ser executado e pode possibilitar maiores retornos para a sociedade, desde que considere que a infraestrutura do local (ainda mais se tratando de uma comunidade quilombola) deva ser levada em conta.

1 – Um olhar mais amplo sobre as políticas educacionais

Para melhor compreender porque o programa Mais Educação deve ser melhor analisado por toda sociedade, é preciso reconhecer que existem desigualdades sociais que prejudicam muitas pessoas. Estas mesmas desigualdades sociais que causam impacto direta e indiretamente dentro das escolas, são o reflexo de que alguns programas podem ser bem sucedidos em determinadas regiões do país em detrimento de outras que não têm as mesmas condições. Justamente porque a elaboração, implementação e avaliação fazem parte de um processo em que os educadores, no caso das políticas educacionais, não tomam conhecimento desses processos.

Dalila Oliveira (2011, p. 8), sob uma visão sistêmica, afirma que o vínculo entre educação e desigualdade social é inegável e tem consequências importantes para se pensar estratégias políticas destinadas a enfrentar os problemas de desigualdade educacional. Não se pode pretender responder a esses desafios sem levar em consideração a questão social mais ampla. A baixa escolaridade das gerações anteriores, no caso brasileiro, é um dos fatores do baixo desempenho dos alunos. E isso é resultado de uma herança histórica de desigualdades persistentes. As estratégias de ação para alterar esse quadro devem considerar a articulação inevitável entre políticas educacionais e a dimensão social.

Na verdade, à pergunta sobre como os governos definem suas agendas, são dadas três tipos de respostas. A primeira focaliza o problema, ou seja, problemas entram na agenda quando se assume que deve ser feito algo em relação a eles. Cabe uma reflexão importante, entendendo-se que se estes problemas não forem cuidadosamente analisados, envolvendo especialistas da área, podem causar problemas ainda maiores ou demanda de gastos que não ajudarão a solucionar os problemas. Pinto *apud* Guimarães-Iosif (2009, p. 122) entende que o Brasil

deve encontrar uma saída mais inteligente para lidar com o gasto na educação, pois um país que gasta menos de R\$ 500,00 por ano para manter uma criança na escola pública e por outro lado, mais de R\$ 1.500,00 por mês, para manter um jovem na (FEBEM – Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor), precisa rever sua política e intervir em suas prioridades.

Num segundo tópico, ela descreve que é preciso focalizar a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. E, por fim, considera que o foco são os participantes, que são classificados como visíveis (políticos, mídias, partidos, grupos de pressão etc.) e invisíveis, tais como acadêmicos e a burocracia. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas. Dentro deste contexto deve-se entender que, enquanto ‘participantes’ os ‘invisíveis’ deveriam não somente apresentar suas reflexões sobre determinados problemas educacionais, ou seja, a academia acaba por ficar isolada e é ela que é responsável e corresponsável por auxiliar nas atitudes de mudança de um país. Invisíveis por que seus escritos, que poderiam ajudar a solucionar muitos problemas, estão guardados, são pouco lidos. Se for dada a opção das alternativas, que sejam apresentadas. Percebe-se que as políticas educacionais não bem pensadas, planejadas, implementadas e avaliadas, trarão outros problemas que tornarão mais difíceis as soluções pensadas primeiramente. Santos (2010, p. 51) afirma que os problemas que se referem às políticas educacionais ocorrem devido a uma cultura política de passividade civil (contrária à participação popular), em que a sociedade civil não se mostra organizada o bastante para que a perspectiva assumida nos documentos no que tange a sua efetivação, seja levada a cabo pela sociedade.

Mas como pode a sociedade civil se organizar diante da morte anunciada do Estado? É possível? Certamente que sim. Para melhor compreensão, faz-se necessário saber que existem forças externas que inviabilizam esta melhor organização interna. A globalização bem como as decisões que se tomam com base na hegemonia deixará sempre um rastro de desigualdades, fato este que impossibilita um olhar para os problemas de menor proporção gerados nos seio das comunidades e que contribuem para gerar outros, bem maiores. Quando estes alcançam o nível macro, torna-se difícil a sua resolução impossibilitando

uma solução mais justa, igualitária, em que se gasta menos dinheiro obtendo melhores resultados. Assim, a verdadeira política de transformação até pode ocorrer, desde que os projetos e programas voltados para a educação, e em outras áreas, sejam realizados verdadeira e coletivamente.

Esta nunca foi tarefa fácil e nem o será. Não resta dúvida que existem certas amarras que prendem o Estado na execução de seu verdadeiro papel. Afonso (2003, p. 39) vai dizer que uma das características das políticas neoliberais tem sido a promoção de mecanismos de mercado no interior do espaço estrutural do Estado, liberalizando e promovendo pressões competitivas entre serviços, transformando os utentes em clientes, privatizando, adotando instrumentos e princípios de gestão baseados na racionalidade instrumental e subordinando os direitos sociais às lógicas de eficiência e eficácia. Mesmo diante deste cenário, o dito não significa necessariamente a diminuição do poder de intervenção do Estado. Nestas dimensões, grande destaque merece a territorialização, na busca por medidas socioeducativas que responsabilizem a todos, uma vez que os interesses são comuns, na tentativa de viabilizar estruturas no macro campo para políticas educativas locais, o que também é mencionada por Afonso (2003, p. 40).

Por sua vez, Freire (2011) manifesta em seus escritos que o homem não deve perder aquilo que é genuinamente humano, na busca por soluções dos problemas. Na verdade, todo avanço adquirido com a modernidade deveria ter feito os humanos melhores, mas não foi bem isso que aconteceu. E complementa que “mudar é difícil, mas possível”. Carbonari (2011, p. 44) completa as ideias de Santos e Freire ao afirmar que “a inviabilização da produção e da reprodução da vida se manifesta nos altíssimos graus de desigualdades e na pobreza insidiosa aos quais se submetem milhões de pessoas, afetando de forma mais dura a negros, mulheres e jovens, entre outros grupos”. Bancos arrecadam bilhões de reais e muitas cidades brasileiras continuam a viver na miséria, muitos moradores não tendo sequer o que comer.

Ter o direito à cidadania para ao menos equacionar estes e outros problemas, é um bem que precisa antes de tudo ser conquistado, uma vez conquistado, deve-se zelar pela garantia dos mesmos e sustenta-los enquanto sujeitos de direitos, responsáveis por seus deveres. Se apoiados no pensamento de Locke, a partir das reflexões de Palma Filho (1998, p. 103-105), compreende-se que a desigualdade

material é perfeitamente coerente com o princípio liberal de que os indivíduos não são iguais em talentos e capacidades, daí decorrendo naturalmente eles não poderem ser iguais em riquezas.

Deste modo, a elaboração, a implementação e avaliação dos programas voltados para a educação é um processo que deve envolver a todos os que dele fazem parte. Arrecthe *apud* Rico (2009, p. 30-32) afirma que na verdade, nas avaliações de efetividade, a maior dificuldade está centrada na forma como acontecem as políticas educacionais, ou seja, na metodologia que não consiste precisamente em distinguir produtos de resultados. De fato, a principal dificuldade metodológica consiste precisamente em demonstrar que os resultados encontrados (sejam eles no sentido de sucesso ou de fracasso) estão causalmente relacionados aos produtos oferecidos por uma dada política sob análise.

Assim, Elisa Reis *apud* Arrecthe (2003, p. 9), vai defender a necessidade de a comunidade de pesquisadores da área orientar-se no sentido de explicitar os pressupostos teóricos que sustentam suas análises. Diz ainda que a comunidade acadêmica tem muito a contribuir desde que não fique apenas na análise de sucesso ou fracasso. Para alguns autores, a escola é o *locus* privilegiado de construção do conhecimento frente ao respeito às diferenças. Nas palavras de Gadotti (2005), o conhecimento serve primeiramente para nos conhecer melhor a nós mesmos e todas as nossas circunstâncias. Serve para conhecer o mundo. Serve para adquirirmos as habilidades e as competências do mundo do trabalho; serve para tomar parte nas decisões da vida em geral, social, política, econômica. Serve para compreender o passado e projetar o futuro. Finalmente, serve para nos comunicar, para comunicar o que conhecemos, para conhecer melhor o que já conhecemos e para continuar aprendendo.

As palavras de Gadotti trazem a reflexão a partir do local, o que pode apresentar a riqueza de uma cultura brasileira ainda desconhecida para muitos. O Programa Mais Educação, objeto deste estudo, teria melhores resultados se fossem feitos estudos e projetos a partir das condições locais, ou seja, traria um bem comum local desde que houvesse interesse público e colaboração da sociedade. Estruturado da forma que este vem sendo desenvolvido, os objetivos que se propõe ao desenvolver, um programa como este traz benefícios, mas não os esperados.

Assim, as políticas educacionais pensadas a partir do local podem constituir um poderoso instrumento capaz de provocar profundas mudanças na sociedade. Santos (2010, p. 104) propõe “uma racionalidade cosmopolita que, nesta fase de transição, terá de seguir a trajetória inversa: expandir o presente e contrair o futuro. Só assim será possível criar o espaço-tempo necessários para conhecer e valorizar a inesgotável experiência social que está em curso no mundo de hoje. Em outras palavras, só assim será possível evitar o gigantesco desperdício da experiência de que sofremos hoje em dia”. O tópico a seguir apresentará alguns elementos da realidade da Comunidade Remanescente Quilombola Mesquita e como é a Escola Braga I, que oferecia o programa Mais Educação, e por que deixou de executá-lo.

2 – A comunidade remanescente quilombola e a escola local

Nas páginas a seguir, informações sobre vida e a sabedoria das pessoas que moram na Comunidade Remanescente Quilombola Mesquita, situada a aproximadamente 48 km da Capital Federal serão o norte para a análise do programa que é adotado para a Escola Braga I. Muito antes do início de Brasília, nas proximidades de Santa Luzia, hoje chamada de Luziânia (GO), havia uma fazenda chamada Mesquita, cujo proprietário resolveu doar parte das terras para três escravas da Fazenda Mesquita, há mais de 200 anos. Assim formou-se o povoado que durante muitos anos permaneceu isolado vivendo ao modo tradicional, em que tudo era produzido pela comunidade.

Hoje muitos quilombolas que fazem parte do povoado conseguiram recentemente seu reconhecimento como Área Remanescente de Quilombo. A distância do povoado e a Cidade Ocidental são de apenas 8 km. Muitas famílias quilombolas cultivam marmelo – com o qual é produzido um doce tradicional da região, além de goiaba, laranja, cana de açúcar, mandioca. A comunidade conta também com uma pequena indústria artesanal de marmelada e goiabada. No artesanato os quilombolas produzem caixinhas, biscoitos e tapetes, que são comercializados em feiras na cidade. As festas são comemoradas com a dança Catira, dança tradicional de Goiás.

A Comunidade Remanescente Quilombola – Mesquita além dos tópicos supracitados apresenta ao mundo sua cultura e religião. Deixa como legado para as gerações vindouras aquilo que é essencial à vida humana aquilo que são características próprias de um povo, que sofrido, nunca deixou de apreciar as belezas da mãe natureza. É vida estampada na alma que carrega no braço de uma enxada aquilo que as novas gerações tem esquecido com o uso de tecnologias e diversos outros atrativos. Acreditam na vida e defendem-na com alma viva que vibra, canta, encanta e celebra.

O sentimento mais intenso e profundo proporcionado por este estudo, no convívio com as pessoas da Comunidade Remanescente Quilombola Mesquita é a belíssima canção de vida, que entoam com os diferentes e variados ritmos que a existência e a condição humana imprimem no decorrer dos anos e dos tempos. Este povo que, silenciosa, misteriosa e soberanamente percorreu, por milênios, caminhos sofridos desde a época da escravidão, longe do mundo do homem branco, que guarda na mente, no coração e na memória, segredos da sabedoria da vida, que hoje sente constantemente a presença solitária e ameaçadora de uma humanidade que se recusa, por princípio, a ceder-lhes o espaço que é seu por direito, para continuar a seguir a vida e lhes nega a construção do futuro, para continuar a busca de seus próprios caminhos, de projetar seu próprio destino e a oferecer a sua valiosa contribuição na transformação da civilização brasileira.

Urge, no entanto, solicitar aos legisladores e governantes do país que zelem pelo respeito ao ritmo da caminhada do povo da Comunidade Remanescente Quilombola Mesquita e que não permitam a destruição e eliminação de mais um povo, que não quis percorrer os ‘avanços’ da atualidade, mas que sabe ensinar a descobrir os caminhos para a dignidade da pessoa humana e o respeito aos direitos das outras pessoas. Este estudo passa a ser um apelo para que todos os corações brasileiros estejam unidos em prol do direito à cidadania brasileira e o respeito à cultura que é imensamente rica, porém, que contrasta com as desigualdades sociais de uma nação. Os pobres, os indígenas, os quilombolas, que são os mais agredidos e deixados à margem, na maioria das vezes, vítimas do sistema capitalista, afirmam que os novos ricos, os atuais senhores dos destinos da humanidade de ontem, de hoje e de amanhã podem e devem fazer a diferença.

É preciso ter corações que saibam vencer os preconceitos e a intolerância

social e racial e possam direcionar caminhos que levem raças e cores a se tornarem mais esplêndidas na terra brasileira. A Comunidade Remanescente Quilombola Mesquita continuará a entoar seus cantos, nas noites calmas, e seus ritmos podem ajudar a buscar o caminho da justiça e da paz que tanto se procura. Convém saber que conhecer este povoado ajuda a respeitar seu mundo cultural, a incentivar suas iniciativas e a abrir espaços físicos, sociais, culturais e religiosos para o Brasil de hoje e de amanhã.

É com base nestas reflexões que a Escola Municipal Braga I, hoje com aproximadamente 450 alunos, trabalha a questão educacional. Escola simples, com pouquíssimos recursos, situada no centro da comunidade, organizada a partir da Secretaria de Educação local, tem muito a apresentar ao mundo sobre o que realmente é e o que tem. Hoje conta com uma equipe de professores e funcionários municipais muito envolvidos, com uma direção comprometida que busca soluções para os problemas. Quando o assunto é a questão da Educação Integral, mais especificamente o Programa Mais Educação, a Escola Braga I não oferece a estrutura física que é almejada para a realização do mesmo. Executou o programa por aproximadamente um ano e deixou de oferecê-lo justamente por falta de infraestrutura. Neste sentido, é importante destacar o que o art. 208, parágrafo VIII da Constituição Federal assegura ser preciso haver atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. O terceiro e último tópico da reflexão apresenta em linhas gerais como o programa foi organizado.

3 – O Programa Mais Educação enquanto política educacional no Quilombo

O que de fato é motivo de investigação é o olhar para as políticas públicas educacionais voltadas para a educação quilombola. Dados do Ministério da Educação vão dizer que para elevar a qualidade da educação oferecida às comunidades quilombolas, o Ministério da Educação oferece, *anualmente* [grifo nosso], apoio financeiro aos sistemas de ensino. Os recursos são destinados a

formação continuada de professores para áreas remanescentes de quilombos, ampliação e melhoria da rede física escolar, produção e aquisição de material didático.

Um levantamento feito pela Fundação Cultural Palmares, de acordo com o Ministério da Cultura, aponta a existência de 1.209 comunidades remanescentes de quilombos certificadas e 143 áreas com terras já tituladas. Estudos vão confirmar que a situação dessas localidades demonstra que as unidades educacionais estão distantes das residências dos alunos e as condições de infraestrutura são precárias, geralmente construídas de palha ou de pau-a-pique. Existe ainda a escassez de água potável, e as instalações sanitárias são inadequadas.

Ainda por intermédio de dados do próprio Ministério, a maioria dos professores não é capacitada adequadamente e o número é insuficiente para atender a demanda. Em muitos casos, uma professora ministra aulas para turmas multisseriadas. Poucas comunidades têm unidade educacional com o ensino fundamental completo. Escolhido para esta análise a partir das reflexões nos estudos de pesquisa da academia, o Programa Mais Educação, coordenado pelo governo federal, merece estudos mais aprofundados no que tange ao cumprimento do dever e também nas bases de sua elaboração. De acordo com dados do Ministério da Educação e do Conselho Municipal de Educação de Cidade Ocidental, o Programa Mais Educação, criado pela Portaria Interministerial nº 17 de 24 de abril de 2007 e homologado em decreto nº 7.083 de 27 de janeiro de 2010, aumenta a oferta educativa nas escolas públicas por meio de atividades optativas que foram agrupadas em macro campos, como acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, educomunicação, educação científica e educação econômica.

O Programa Mais Educação, com bases no documento Passo-a-Passo (2007, p.7) trata-se da construção de uma ação intersetorial entre políticas públicas educacionais e sociais, contribuindo, desse modo, tanto para a diminuição das desigualdades educacionais, quanto para a valorização da diversidade cultural brasileira. De acordo com os Documentos de Referência, a iniciativa é coordenada pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad/MEC), em parceria com a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) e com as

Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. Sua operacionalização é feita por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Estes mesmos documentos de referência fazem, dentre outros, apontamentos sobre a necessidade da vinculação ao capítulo IV da ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) por que além de garantir do direito à educação, no art.º 53 este diz que a criança e o adolescente tem direito à educação, visando o pleno desenvolvimento de sua pessoa... O programa visa fomentar atividades para melhorar o ambiente escolar, tendo como base estudos desenvolvidos pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), utilizando os resultados da Prova Brasil. Nesses estudos destacou-se o uso do “Índice de Efeito Escola – IEE”, indicador do impacto que a escola pode ter na vida e no aprendizado do estudante, cruzando-se informações socioeconômicas do município no qual a escola está localizada.

As atividades para melhorar o ambiente escolar, de acordo com o passo-a-passo que é um instrumento do programa, são: pintura, tênis, acompanhamento pedagógico, inclusão digital, dança, rádio escolar, percussão, judô, jornal escolar e teatro. O programa foi demarcado inicialmente para atender, em caráter prioritário, as escolas que apresentam baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), situadas em capitais e regiões metropolitanas. As atividades tiveram início em 2008, com a participação de 1.380 escolas, em 55 municípios, nos 27 estados, para beneficiar 386 mil estudantes. Em 2009 houve a ampliação para 5 mil escolas, 126 municípios, de todos os estados e no Distrito Federal, com o atendimento previsto a 1,5 milhão de estudantes, inscritos pelas redes de ensino, por meio de formulário eletrônico de captação de dados gerados pelo Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec). Em 2010, a meta era atender a 10 mil escolas nas capitais, regiões metropolitanas – definidas pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) – e cidades com mais de 163 mil habitantes, para beneficiar três milhões de estudantes.

De acordo com a resolução nº 43 de 14 de outubro de 2008, para o desenvolvimento das atividades, o governo federal a partir do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) em seu art. 2, parágrafo 1º, inciso II, que diz que em se tratando de recursos de custeio, os repasses às escolas públicas

que desenvolvem atividades de educação integral, no que tange o incremento financeiro correspondente a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) que é depositado em parcela única na conta corrente da Unidade Executora e que este servirá para aquisição de material e contratação de serviços para a realização de pequenas reformas nas edificações escolares voltadas à adaptação de espaços a fim de possibilitar a instalação de duchas e chuveiros, reparos e melhorias em quadras esportivas, bem como sua utilização como vestiários, salas temáticas e refeitórios.

Estes recursos, na unidade estudada, serviram também para ressarcimento de monitores, materiais de consumo e de apoio segundo as atividades. As escolas beneficiárias também recebem conjuntos de instrumentos musicais e rádio escolar, dentre outros; e referência de valores para equipamentos e materiais que podem ser adquiridos pela própria escola com os recursos repassados. Diálogos com o Secretário Municipal de Educação vão confirmar que o Programa Mais Educação é operacionalizado pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), em parceria com a Secretaria de Educação Básica (SEB), por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para as escolas prioritárias. As atividades fomentadas foram organizadas por macro campos denominadas: acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos em educação, cultura e artes, cultura digital, promoção da saúde, educomunicação, investigação no campo das ciências da natureza, educação econômica.

No ano de 2011, quando o programa aconteceu na Escola Braga I, este foi desenvolvido em uma chácara próxima, cujo valor de aluguel, segundo diálogo com o Secretário Municipal de Educação, estava em torno de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais). Neste programa foram desenvolvidas atividades de Ecoturismo, Karatê, Capoeira, Vídeos, Filmes e Inglês. O Secretário Municipal de Educação afirmou que a falta de estrutura prejudicou muito o andamento do trabalho, que muitas atividades eram desenvolvidas em espaços improvisados e próximos à localidade. Era enviado um valor de aproximadamente R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para pequenas reformas de salas.

O programa era executado no contra turno, não ultrapassando duas horas diárias. Participavam do projeto entre 120 e 150 crianças e adolescentes. Para

a execução do projeto, a escola recebeu o valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) para outras finalidades e para o pagamento de aproximadamente cinco monitores. Na parte pedagógica a ênfase no reforço escolar foi nas disciplinas de Português e Matemática. O Secretário de Educação em exercício na época afirmou ainda que se pode observar mudanças concretas até no comportamento dos alunos “mais difíceis”, porém, que a real falta de estrutura prejudicou todo o trabalho. Chama atenção o que consta no documento para a execução do programa dentre outras questões, a infraestrutura: “O espaço físico da escola não é determinante para a oferta de Educação Integral”. O reconhecimento de que a escola não tem espaço físico para acolher as crianças, adolescentes e jovens nas atividades de Educação Integral não pode desmobilizar. “O mapeamento de espaços, tempos e oportunidades é tarefa que deve ser feita com as famílias, os vizinhos, enfim, toda a comunidade.”

Neste ponto faço ferrenha crítica a esta forma de pensamento. Ensina-se planejamento nas universidades, cobra-se para que o professor saiba fazê-lo e o mínimo de infraestrutura não é levando em conta? Como assim? Esta parte do estudo se apoia nos escrito de Guimarães –Iosif (2009, p. 14) quando diz que: entre as precariedades mais gritantes está o instrucionismo que revela ironias dolorosas. Entretanto em cena a nova LDB, em 1996, os dias letivos foram aumentados para 200, sem qualquer efeito perceptível. Pior que isso, ocorreu, em 1999, a maior queda relativa dos dados do Sistema Nacional de Avaliação Básica (SAEB), provavelmente por conta do aumento dos dias letivos. Os dados sugerem que, aumentando o que é ruim, possivelmente fica pior. [...] O que deve ser aumentado é a aprendizagem.

Considerações finais

Inúmeras são as possibilidades que a elaboração das políticas e programas educacionais podem gerar para a sociedade ainda mais se, quem as elabora e define, sejam pessoas que estejam nos antenadas aos lugares em que a possível crise dramática conforme redigida em seus documentos oficiais, se instalou. Isto não significa dizer que estas pessoas não tenham capacidade de executar o programa,

porém, cada realidade exige um olhar diferenciado. Na verdade, existe um grande abismo entre o que está escrito nas bases do programa Mais Educação e o que é de fato realizado. O passo-a-passo, instrumento desse programa, do mesmo modo, a portaria interministerial e demais documentos apontam para uma solução que deveria ser mais bem estruturada. Um programa anteriormente planejado, por outras pessoas, que não são as daquela escola ou comunidade, bem como num raio muito maior em termos de Brasil, não respeitará nunca a cultura local, haja vista que existem especificidades. Porém, deve-se compreender o que a sociedade entende por Educação Integral.

Educação Integral significa atividades no contra turno para retirar crianças e adolescentes das ruas por que seus pais estão trabalhando e elas não têm com quem ficar? Ou entende-se por Educação Integral aquela que é voltada para a formação do caráter, das boas atitudes, da ética e da moral, que zele prioritariamente pelo conhecimento como chave fundamental para que as pessoas não sejam submissas? Se este último for o nosso entendimento sobre Educação Integral, isto significa dizer que não é o aumento da quantidade de horas, atividades, dias letivos e outros quesitos que vão subsidiar melhor qualidade. Na verdade, se estivermos vinculando quantidade (aumento de dias, horas, atividades) ao invés da qualidade, a maior parte dos programas tenderá ao fracasso. Convém neste ínterim, não o aumento do mencionado, mas ações concretas, bem estruturadas e principalmente anteriormente bem planejadas.

Isto significa dizer que não basta que políticas e programas educacionais sejam anteriormente planejados por uma minoria, quando é a maioria que sente o impacto destes, muitas vezes não trazendo o benefício que é esperado. Sendo todos corresponsáveis cabe participar também da tomada de decisões, conforme afirma Conde (2001): “Para ganhar relevância, o problema a ser solucionado geralmente atende a algumas condições, a saber: seja do interesse do governo eleito [grifo nosso] e/ou seja, capaz de mobilizar ações e grupos externos; resulte de uma crise que demande solução mais imediata sem aumentar o problema; seja resultado do aproveitamento de uma janela de oportunidade que pode ser derivada de uma crise, de uma situação dramática ou da abertura de espaço sobre um tema que antes não se apresentava”.

Não se pode permitir que os problemas cheguem a tal estágio uma vez

que é possível, em tempo, organizar alternativas para sua solução. Se planejar é antecipar ações para se atingir determinados objetivos, logo, os programas tão bem estruturados ortográfica e logisticamente não conseguirão os resultados esperados quando foram propostos, porque simplesmente impostos de cima para baixo, pouco analisam a real situação das escolas para a recepção destes programas. Cabe aos acadêmicos oferecer-lhes alternativas, que estes sejam escutados. Os problemas locais que trazem os rastros das desigualdades impossibilitam um olhar para os microproblemas, por sua vez geradores dos problemas em grau macro. Quando estes alcançam o nível macro, tornam tão difíceis suas resoluções que impossibilitam soluções mais justas, igualitárias, que se faça gastar menos dinheiro e se que tenham melhores resultados.

As políticas educacionais pensadas a partir do local pode ser um poderoso instrumento capaz de provocar profundas mudanças na sociedade. Porém, é preciso reconhecer as particularidades de cada comunidade. Isto vai exigir de toda equipe de planejamento de políticas educacionais um esforço bem maior na tentativa de compreender o caminho para se obter melhores resultados. Às vezes, o que é importante para uma determinada cidade e uma determinada escola, não o é necessariamente para a outra. Os dados apresentados confirmam que unidades educacionais não têm sequer o básico para as suas atividades diárias, o que dizer então de local específico para a prática de tênis, judô, teatro e assim por diante. Algumas escolas ficam distantes das residências dos alunos e as condições de infraestrutura são precárias, geralmente construídas de palha ou de pau-a-pique. Existe ainda a escassez de água potável, e as instalações sanitárias são inadequadas.

Pela Portaria Interministerial nº 17/2007, o Programa Mais Educação aumenta a oferta educativa nas escolas públicas, porém, deixa de priorizar o que de fato é importante. Se a escolha das escolas para a realização do programa é demarcado inicialmente para atender, em caráter prioritário, as escolas que apresentam baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), então a prioridade deve ser dar ênfase ao ensino e melhor compreensão por parte de nossas crianças e adolescentes na Língua Portuguesa e Matemática, e não a prática de tênis e judô! O programa não deixa de fomentar atividades para melhorar o ambiente escolar, pois foi estruturado a partir de estudos desenvolvidos pelo

Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), utilizando os resultados da Prova Brasil, porém a prioridade deve ser a qualidade do ensino e a melhoria da estrutura das escolas. Falta às escolas o essencial!

Assim, dentre várias outras situações, escolas beneficiárias recebem conjuntos de instrumentos musicais (que não custam pouco) e rádio escolar, dentre outros, e é sabido por todos, que muitos estão encaixotados, guardados dentro de suas caixas sem seu devido uso. Não basta colocar a culpa no diretor afirmando que ele não o faz. O que é preciso é um redimensionamento a partir da localidade. No caso da Escola Braga I, primeiro banheiros, condições de trabalho, espaços adequados, para depois pensar um programa e que de fato esteja nas raízes daquela comunidade.

Por fim, ficam as considerações para que as decisões em nosso país sejam tomadas de modo coletivo. Ideias recém-noticiadas na TV Câmara apresentava uma proposta ao Congresso Nacional de modo que as pessoas pudessem participar das decisões do país. Entre elas estava a votação de decisões pela internet e pelos meios de comunicação. Se esta ideia vigorar, quem sabe, num futuro próximo não sejam os sujeitos os responsáveis por tomarem as decisões que julgarem melhor para as suas cidades? É preciso, no entanto, saber usufruir da oportunidade com responsabilidade, caso esta ideia venha a se concretizar. Enquanto isso não acontece, pode-se acompanhar a implementação de programas e políticas educacionais e ao fazê-lo pode-se avaliar estes mesmos programas. Agora o que não se pode é criticar por criticar quando se está de um lado e não fazer nada quando se está do outro.

Referências

ARRECTHE, M. **Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas**. RBCS, v. 18, n. 51, fev./2003.

AFONSO, A. J. Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro – RJ. N. 22, jan./fev./mar./abr. 2003.

BRASIL. **Constituição** (1998). Disponível em: [http://www. Mec.gov.br](http://www.Mec.gov.br). Acesso em 02 de maio de 2012.

BRASIL. Documento: **O Programa mais educação na Constituição Federal** de 1988.

BRASIL. Documento de Referência sobre o programa. ECA – **Estatuto da Criança e Adolescente**. Lei nº 8,069 de 13 de julho de 1990. Disponível em: <http://www. Mec. gov.br>. Acesso em 19 de maio de 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **O Passo-a-passo do programa mais Educação**. Disponível em: <http://www. Mec. gov.br>. Acesso em 19 de maio de 2012.

BRASIL. **Programa Mais Educação**. Portaria Normativa Interministerial nº-17, de 24 de abril de 2007. Disponível em: <http://www. Mec. gov.br>. Acesso em 05 de maio de 2012.

BRASIL. **Resolução nº 43 de 14 de Outubro de 2008**. Disponível em: <http://www. Mec.gov.br>. Acesso em 05 de maio de 2012.

BRASIL. Presidência da República – Casa Civil. **Decreto nº 7.083, de 27 de Janeiro de 2010**. Disponível em: <http://www. Mec.gov.br>. Acesso em 05 de maio de 2012.

CONDE. E. S. **Abrindo a Caixa – Elementos para melhor compreender a análise das Políticas Públicas**. Revista Responsabilização na Educação. UNICAMP. 2001.

CARBONARI, P. **Quanto custa universalizar o Direito à Educação?** Instituto de Estudos Sócio econômicos (Inesc). Brasília, 2011.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. 50. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2011.

GADOTTI. M. **A Questão da Educação formal/não formal**. Artigo de 22 de outubro de 2005. Disponível em: <http://www.vdl.ufc.br/solar/aula_link/lquim/A_a_H/estrutura_pol_gest_educacional/aula_01/imagens/01/Educacao_Formal_Nao_Formal_2005.pdf>. Acesso em: 17 de março de 2012.

GUIMARÃES-IOSIF, R.. **Educação, Pobreza e Desigualdade no Brasil, impedimentos para a Cidadania Global Emancipada**. Brasília: Editora Líber Livros, 2009.

OLIVEIRA, D. **Dossiê: As políticas Educacionais dos novos governos na América Latina**. Educação e Sociedade, Campinas/SP, v. 32, n. 115, abr./jun. 2011.

PALMA FILHO. **Cidadania e Educação**. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” UNESP, SP. N.104, p. 101-121, jul. 1998.

SANTOS. P. S. **Guia Prático da Política Educacional no Brasil: ações, planos, programas e impactos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SANTOS. B.S. **A Gramática do tempo: para uma nova cultura política**. 3. ed. – São Paulo: Cortez, v.4. 2010.

RICO. E. M. **Avaliação de Políticas Sociais**. Uma Questão em Debate. 6. Ed. São Paulo: Editora Cortez. Instituto de Estudos Especiais, 2009.

Capítulo 14

A GESTÃO DE RECURSOS DESCENTRALIZADOS EM UMA ESCOLA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A AUTONOMIA ESCOLAR⁴⁹

Rosângela Rodrigues Trindade⁵⁰

Introdução

O direito à educação, elencado como primeiro na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) pode ser visto como resultado de lutas sociais que marcaram o processo de formulação e promulgação da Carta Magna no final da década de 1980.

Para que este direito fosse uma realidade efetiva com recursos financeiros destinados à sua manutenção, a CF/1988 traz a vinculação constitucional de recursos. Em seu artigo 212 estabelece as fontes vinculadas de recursos para a

⁴⁹ Este trabalho é parte da Dissertação de Mestrado da autora, defendida em dezembro de 2015.

⁵⁰ Mestre em Educação pela UCB – email: rosa-rt@hotmail.com

educação, os percentuais de receitas de impostos da União, estados, municípios e do Distrito Federal a serem aplicados no setor educacional:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os estados, Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Ainda no referido artigo são definidas outras fontes de recursos para programas suplementares à educação, como os provenientes de contribuições sociais⁵¹ e, mais especificamente, o salário-educação, uma contribuição social recolhida das folhas de pagamentos das empresas, no valor de 2,5%, para manutenção e desenvolvimento do ensino.

Além disso, foi estabelecido por Emenda Constitucional (EC) nº 59 (BRASIL, 2009), que o percentual de recursos apresentado no texto do Plano Nacional de Educação (PNE) integra o financiamento do setor educacional, o que não permitiu possibilidade de veto do Poder Executivo quando da aprovação do novo PNE, mediante a Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014) em relação a esse tema.

Ao abordar a temática do financiamento da educação no Brasil, este estudo tem como objetivo identificar os limites e possibilidades da gestão de recursos descentralizados em uma escola pública de ensino médio do Distrito Federal (DF) e seus reflexos na construção da autonomia escolar. A partir das políticas neoliberais, foram desenvolvidas ações que viabilizaram a descentralização administrativa e financeira dos sistemas de ensino. Em última análise, das próprias escolas públicas.

Como metodologia utilizou-se o estudo exploratório de natureza qualitativa, constituindo um estudo de caso. As técnicas de coleta de dados foram entrevistas e análise de documentos, sendo que para a interpretação dos dados usou-se a análise de conteúdo.

O financiamento da educação no Brasil é objeto de preocupação, tanto do setor político dirigente, quanto da sociedade em geral. A garantia de recursos

51 A carga tributária no Brasil é constituída por impostos, taxas e contribuições.

necessários e a sua administração podem refletir diretamente em indicadores de qualidade como também na melhoria das condições de ensino e na concretização da gestão democrática da escola pública.

Em uma visão mais aprofundada, a questão da descentralização de recursos para serem administrados diretamente pelas equipes gestoras das escolas públicas mostra-se relevante, tanto para a construção da gestão democrática, quanto em possibilitar melhores condições de administração das instituições de ensino.

A descentralização da gestão financeira das escolas públicas

A ideia de descentralização está incorporada às reformas na educação brasileira e de outros países latino-americanos nesse período. Países periféricos, no contexto do capitalismo internacional, tiveram de fazer adaptações às suas realidades internas para manter os recursos advindos de organismos multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial.

Segundo Altmann (2002), a influência do Banco Mundial e do BID na política macroeconômica brasileira se fez sentir em diversos setores, entre eles a educação. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), as reformas educacionais, geradas no contexto de lutas sociais nos anos 1980, foram direcionadas para atenderem às recomendações daquelas instituições financeiras internacionais.

Apoiando-se na introdução de mecanismos gerenciais na gestão educacional, a reforma empreendida pautava-se na ideia segundo a qual o sistema educacional brasileiro necessitava de eficiência e eficácia em seus processos internos. Assim, mantendo as orientações dos organismos multilaterais, de acordo com Shiroma, Garcia e Campos (2011), a resolução da crise educacional implicava na descentralização das atividades para as escolas e no desenvolvimento de instrumentos eficazes de avaliação dos resultados, bem como a responsabilização de todos os atores envolvidos.

Conforme Yanaguita (2010), o financiamento foi o núcleo das preocupações na construção das reformas educacionais no Brasil, por ser considerado aspecto central na construção das políticas educacionais; assim, mudanças importantes

foram implementadas nos padrões de financiamento e da gestão financeira da educação, sendo a descentralização o referencial do novo modelo de gestão financeira das escolas públicas.

De acordo com Souza (2006, p. 251-252), “foi incentivada a priorização de mecanismos de financiamento local, articulando – no âmbito da instituição escolar – um modelo de gestão escolar e mecanismos de administração de problemas do campo financeiro, produzindo uma forma diferente de lidar com essa questão para boa parte das escolas brasileiras”.

Ainda segundo Souza (2006), as metas previstas seriam o fortalecimento do regime de colaboração entre os diversos sistemas de ensino e a ratificação do que está previsto no artigo 15 da Lei nº 9394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), ou seja, a “autonomia de gestão financeira”.

Historicamente o processo de descentralização da educação no Brasil é anterior a propostas de organismos multilaterais. Em 1834 o Ato Adicional repassou às províncias brasileiras a tarefa de gerenciar os seus sistemas de ensino, ficando a cargo do governo imperial da época a educação superior e o ensino secundário.

Anísio Teixeira foi um grande defensor da descentralização e da autonomia da escola pública. Segundo ele,

a escola de formação do brasileiro, não pode ser uma escola imposta pelo centro, mas o produto das condições locais e regionais, planejada, feita e realizada sob medida para a cultura da região, diversificada, assim nos seus meios e recursos, embora una nos objetivos e aspirações comuns (TEIXEIRA, 1977, p. 37).

Teixeira defende a descentralização e a municipalização do ensino, pois “a experiência dos países mais bem sucedidos nesse empreendimento tem consistido em confiar aos poderes locais a manutenção das escolas, auxiliando-os com subsídios oriundos de outras ordens governamentais” (2005, p. 235).

Também se observa que a CF/1988, em seu artigo 211, estabelece o regime de colaboração entre os entes federativos visando minimizar as disparidades regionais típicas do país, o que é reafirmado no PNE em vigor.

Em última análise, a descentralização da gestão implementada nos sistemas

de ensino do Brasil visa garantir a autonomia para os atores escolares tomarem as decisões necessárias nos aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos. Aqui interessa, sobretudo, a questão financeira e a forma como ela contribui para o reforço da autonomia da escola.

Entende-se que a descentralização que se realiza nos sistemas de ensino é relativa. Considera-se, no entanto, que não poderia ser de outra forma, uma vez que as escolas públicas fazem parte de sistemas maiores, não são universos isolados. Mas precisam manter ou mesmo construir identidade com a população a qual atendem. Neste sentido, compartilha-se aqui com os ideais de Teixeira (1977). A autonomia sendo uma das prerrogativas da descentralização, só se efetiva com gestão de recursos financeiros.

Faz-se necessário abrir perspectivas referentes ao que proporciona a autonomia e de que maneira as escolas públicas realizam essa autonomia. Segundo Silva (2005), o conceito de autonomia está relacionado à participação, envolvimento, autogestão, descentralização, ampliação dos espaços de decisão, divisão do poder de decisão, desburocratização, controle social etc. A ideia de participação seria a mais significativa em relação à autonomia. Ao mesmo tempo em que o governo prega a autonomia como modelo de gestão para as escolas, segundo a mesma autora, ele mesmo não consegue ser autônomo, uma vez que constantemente se dobra aos ditames da economia internacional.

Considerando a autonomia financeira como o principal ponto do projeto de descentralização, o Estado desenvolveu políticas públicas de repasse de verbas para as escolas, verbas estas que devem ser geridas pelos gestores escolares, com a participação de toda a comunidade escolar.

Além de considerar a descentralização como fim em si mesmo, a autonomia passou a ser vista como fórmula de qualidade no momento da construção de políticas públicas educacionais no Brasil nos anos 1990. A disponibilização de recursos públicos conjugou-se com o incentivo à captação pelas escolas de recursos privados; em contrapartida, o controle central, por meio de rigorosas prestações de contas, coloca a noção de autonomia questionável.

Segundo a análise de Santos (2006), a autonomia financeira da escola é um importante mecanismo para garantir direitos e deveres de participação de toda a comunidade escolar, uma vez que viabiliza as condições materiais necessárias

para a efetivação do projeto político-pedagógico da instituição. Santos (2006) afirma que as medidas necessárias para a garantia de efetivação de condições autônomas de gestão escolar implicariam em adequar os repasses de recursos descentralizados às necessidades da escola, o que de fato não ocorre.

Em outra análise, Siqueira Júnior escreve sobre a autonomia não apenas como resultado da descentralização de recursos, mas também como aprendizado da democracia para todos os atores envolvidos, ou seja, a autonomia “é um projeto que visa o nascimento de um poder instituinte para os seres humanos. A descentralização financeira é apenas uma pequena parte do processo maior de assunção dos sujeitos de sua história” (2004, p. 111).

No sentido de atender à descentralização de recursos como mecanismo facilitador da autonomia escolar, no Distrito Federal foi implantado, em 2007, o Programa de descentralização administrativa e financeira (PDAF) para as escolas públicas. A seguir, é apresentado este importante exemplo de política pública de descentralização de recursos.

O Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF)

O PDAF foi instituído pelo Decreto nº 28.513, de 6 de dezembro de 2007 (DISTRITO FEDERAL, 2007), e veio a substituir o Programa de Descentralização de Recursos Financeiros (PDRF). Visa garantir autonomia para as escolas públicas administrarem, através de suas equipes gestoras, recursos que são repassados anualmente pelo Governo do Distrito Federal.

O PDAF está intrinsecamente relacionado com a Gestão Compartilhada, o modelo de gerenciamento das escolas públicas do Distrito Federal. Assegura os meios para que os diretores e vice-diretores possam realizar, com agilidade e com conformidade com as demandas e necessidades locais, ações e atividades voltadas para a melhoria das condições de funcionamento das escolas e do ensino. Constitui-se, portanto, num relevante instrumento para a implementação de políticas voltadas para a equidade de acesso à educação e a melhoria da qualidade de ensino. (DISTRITO FEDERAL, 2007).

Na aprovação do Decreto que criou o programa percebe-se o seu pressuposto norteador, qual seja, a garantia de autonomia a partir da disponibilidade dos recursos descentralizados, como está determinado no artigo 1º, parágrafo único:

A descentralização visa dar autonomia gerencial para a realização do projeto pedagógico-administrativo-financeiro das instituições de ensino e das Diretorias Regionais de Ensino por meio do recebimento de recursos financeiros do Governo do Distrito Federal e diretamente arrecadados. (DISTRITO FEDERAL, 2008).

O Decreto em análise, em seu artigo 5º, parágrafo 1º, afirma: “Os recursos do PDAF se destinam, supletivamente, à manutenção e ao regular funcionamento das Instituições Educacionais e das Diretorias Regionais de Ensino, mantidas pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal” (DISTRITO FEDERAL, 2008). A norma determina as possibilidades de gastos dos recursos com a aquisição de materiais de consumo (despesas correntes), aquisição de materiais permanentes (despesas de capital), realização de pequenos reparos nas instalações da escola e contratação de mão de obra para essas atividades. Quando o Decreto foi instituído, cabia às instituições educacionais o pagamento de suas contas de água e esgoto, energia elétrica, telefonia e os serviços de internet banda larga.

A necessária constituição de uma Unidade Executora (UEX) devidamente vinculada à escola é pré-requisito para o repasse dos recursos. Esta pode ser a Associação de Pais e Mestres (APM), Caixas Escolares ou outras entidades similares. É necessário, também, que a escola seja cadastrada no programa junto à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEDF), através da UEX.

Destaca-se o que rezam os normativos em relação à origem dos recursos que alimentam o programa em estudo. A Portaria nº 65, de 9 de junho de 2011, em seu artigo 2º, estabelece:

os recursos alocados ao PDAF serão consignados no Orçamento do Governo do Distrito Federal, na parte relativa à SEDF, em programa orçamentário próprio, sendo provenientes da receita ordinária do Tesouro do DF (ROT), e da arrecadação gerada pelo uso oneroso de espaços públicos ocupados por terceiros nas IEs e DRE, classificada como receita de concessões e permissões (RCP) (DISTRITO FEDERAL, 2011).

Portanto, espaços da escola como a cantina particular e o serviço de xerox tem a renda revertida para o PDAF; no entanto, os valores são recolhidos diretamente pelos permissionários ou concessionários ao Tesouro do DF (DISTRITO FEDERAL, 2011).

O valor do repasse por escola é determinado pelo número de alunos registrados no Censo Escolar do exercício anterior, sendo possível a realização de acréscimos, de acordo com a variação do número de alunos matriculados no ano em curso.

A cada ano é publicada uma Portaria para regulamentar a transferência de valores descentralizados às escolas do DF. O controle interno dos gastos é feito pelo Conselho Escolar, que é entidade de poder deliberativo referente ao emprego dos recursos repassados às escolas

A Portaria nº 134, de 14 de setembro de 2012, determina em seu artigo 14 as condições vigentes para o repasse de recursos, quais sejam, o encaminhamento do processo de solicitação de recursos e a pontualidade na entrega das prestações quadrimestrais e da Prestação de Contas Anual (PCA) referente aos exercícios anteriores ao da solicitação (DISTRITO FEDERAL, 2012).

As verbas que chegam em parcelas nas escolas cadastradas são pré-vinculadas a gastos determinados, uma parte devendo ser gasta com despesas correntes e outra parte, com despesas de capital. As despesas correntes são, por exemplo, material de papelaria, gás, contratação de mão de obra para pequenos reparos, pagamentos de serviços contábeis, tarifas bancárias, serviços gráficos e outros (DISTRITO FEDERAL, 2012). As despesas de capital estão relacionadas à “aquisição de materiais classificados como permanentes e necessários ao desenvolvimento de atividades administrativas e pedagógicas estando em consonância com o projeto político pedagógico” (art. 17, inciso II, alínea a).

Segundo Suda e Ramos (2015), o PDAF deve ser visto não apenas como possibilidade de gasto, mas como fonte de investimento para a concretização da proposta pedagógica da instituição, reforçando a ideia de que o programa contribui para a efetiva autonomia financeira da escola, sendo responsabilidade dos gestores escolares bem administrarem seus recursos.

O PDAF em ação: a gestão dos recursos em uma escola do DF

Para alcançar o objetivo determinado nesta pesquisa, ou seja, identificar os limites e possibilidades da gestão do PDAF na construção da autonomia escolar, foram entrevistados o Gestor, o Presidente da UEx e mais três professores, aqui identificados como P1, P2 e P3. Além das entrevistas, foi realizada a análise das prestações de contas da instituição nos anos de 2011 a 2014.

Considera-se importante destacar que a escola está localizada na Região Administrativa nº II do DF, atende em três turnos, tendo um quantitativo de 2.269 alunos matriculados, segundo o Censo Escolar/2015 (INEP, 2015).

Conforme dados apresentados pela Gerência de Descentralização de Recursos (Gedere) da SEDF, foram repassados à escola os seguintes valores: em 2011, R\$ 147.563,76; em 2012 obteve-se o maior repasse do período, no valor de R\$ 229.826,50. Em 2013 não foi realizado nenhum repasse à instituição e em 2014 a escola recebeu R\$ 74.701,89. Das prestações de contas realizadas pela escola no período, apenas a de 2011 foi aprovada, sendo que as demais continuam pendentes e passando por reformulações.

A verba do PDAF tem rígido controle e para sua utilização deve ser respeitado o que determina a legislação com relação a despesas de custeio e de capital. De acordo com a entrevista do Presidente da UEx, a escola está endividada e o principal motivo seriam os atrasos nos repasses dos recursos do programa para a instituição.

(...) Como a verba sempre vem atrasada, o gestor ele passa a ser um gestor de dívidas, então as vezes a gente tem que construir uma prestação de contas que não condiz 100% com a realidade, infelizmente é isso né, o governo não cumpre o seu papel e prejudica né, como é que você é gestor sem recursos? Como é que você administra com 36 mil metros quadrados, 2.400 alunos sem verba, né? Então fica muito complicado esse tipo de ação dentro da escola pública (...) (Presidente da UEx).

Outra dificuldade apontada pelo Gestor diz respeito à falta de publicidade dos valores a serem repassados, bem como as datas em que serão efetivados estes depósitos para a escola. O ideal, segundo o mesmo, seria iniciar o ano sabendo quanto e quando receber o PDAF:

O que seria ideal corretamente ...você ter logo a programação do ano anterior pela Câmara Legislativa por exemplo, indicar qual é o valor destinado no orçamento pro PDAF, já ter um levantamento disso pra que saia uma portaria até o final do ano dizendo quanto cada escola vai receber isso durante o ano, mesmo que não chegue ali em janeiro, fevereiro, mas a escola pode se programar encima daquilo né...

A realidade de atraso nos repasses do programa tem repercussão negativa na manutenção da autonomia administrativa e financeira da instituição, uma vez que se não existe regularidade no repasse do PDAF a autonomia da escola, tal como expõe Santos (2006), fica comprometida muito mais do que pelos determinantes da legislação que criou o programa, que estipulam valores pré-determinados para despesas de custeio e capital. O que ocorre é que o Estado repassa responsabilidades sem, no entanto, garantir condições aos gestores escolares de manter a escola funcionando de maneira adequada. Não é possível descentralizar sem repassar recursos suficientes (TEIXEIRA, 1977).

A suficiência dos recursos também é questionável, como é colocado na fala dos professores:

As verbas prometidas geralmente não chegam no prazo previsto, a máquina precisa funcionar (...) Todo processo é muito burocratizado, (...) Enfim, pouco dinheiro e muita dor de cabeça (P1).

Em nível maior, a soma é muito baixa como investimento em educação. E considero o processo de prestação de contas muito burocrático (P2).

(...) quando esse valor, insuficiente, chega na conta, não há mais dinheiro, porque já foi consumido no fiado do cotidiano (P3).

Ainda assim, considera-se importante destacar que a política de descentralização de recursos não foi avaliada de forma negativa pelos entrevistados.

Agora é impressionante o quanto as verbas administradas pela escola elas são muito melhores aplicadas do que as verbas administradas pelo governo, a gente pode dizer que a gente faz a mesma coisa a gente faz melhor com 30% do que o governo gasta. (Presidente da UEx)

Eu acho que é prioritário isso, atende sim a ideia é boa no sentido de que

se a escola tem uma verba destinada, descentralizada pra que a escola se mantenha. (Gestor)

(...) o bom uso dos recursos reflete na qualidade da rotina da instituição. Uma sugestão de algum seguimento que ele vê atendida, gera satisfação, reconhecimento, sensação de pertencimento (P1).

A situação que a escola viveu em 2013 e juntamente com ela, os comerciantes locais que venderam na expectativa de que o PDAF iria ser depositado ao final daquele ano, o que não ocorreu, contribuiu para o questionamento em relação ao compromisso do Estado com a educação. Os gestores acabam tendo que fazer arranjos, contrair dívidas, eventualmente perder o crédito junto aos comerciantes. No entanto, apesar dos limites impostos pelo atraso nos repasses, o PDAF contribui para o reforço da autonomia escolar. É o que afirma o Gestor escolar entrevistado.

A ideia é boa no sentido de que se a escola tem uma verba destinada, descentralizada pra que a escola se mantenha, isso ajuda na autonomia da escola porque ela vai decidir ali... olha eu tô vendo que preciso mexer naquela parte elétrica da escola, fazer uma manutenção ali, então você tem uma independência na verdade pra ir lá e conseguir fazer e não precisa fazer toda uma documentação burocrática pra enviar pra um determinado local pra que depois eles venham ver se é isso mesmo pra depois fazer então nesse sentido você tem uma certa autonomia e independência de que se a verba tá lá eu preciso apenas justificar e fazer com que a coisa faça mais rápido né, ela aconteça mais rápido e as vezes até mais barato porque você não precisa nesse tipo de manutenção fazer uma licitação ou algo mais complicado, você pode fazer isso da forma mais simples, mais direta né, com uma manutenção mais simples e que a gente teria condições de fazer até com um preço menor de que se fosse feito de forma geral pra todas as escolas. Então eu acho que nesse sentido a autonomia da escola é favorecida ela é reforçada a gente tem como trabalhar melhor nesse sentido de... nessa independência de não ficar ali toda hora batendo na porta de alguém pra fazer com que a escola funcione melhor (Gestor).

Por meio das entrevistas, foi possível constatar a operacionalização do PDAF e a forma como impacta no cotidiano escolar. Não faria sentido falar em descentralização no sistema de ensino do DF se este programa fosse suprimido. É o que mantém o dia a dia das escolas. Sendo visto de forma positiva pelos

gestores que consideram que o programa proporciona melhor alocação do dinheiro público destinado à educação, ou seja, ninguém melhor que a própria comunidade escolar para reconhecer suas demandas, aplicando o recurso no que realmente é prioridade, garantindo maior eficiência no seu uso.

De acordo com os resultados da pesquisa documental realizada nos registros de prestação de contas, a escola está endividada e esta situação tem provocado desconforto e insegurança por parte do Gestor e Presidente da UEx. A legislação do PDAF não autoriza as escolas a contraírem dívidas, porém, os atrasos nos repasses da verba fazem com que os gestores contraiam dívidas com comerciantes locais. Cria-se uma rede de instituições dependentes do repasse do recurso público da educação.

A situação da escola pesquisada é particularmente séria porque, segundo os entrevistados, mediante promessas de um repasse maior em 2013 e incentivos aos gestores para que se fizessem gastos, a instituição escolar adquiriu um volume de dívida considerável, sendo que até o encerramento da coleta de dados⁵² não havia sido quitada. Esta realidade compromete a administração equilibrada das finanças da escola.

Das prestações de contas de 2011 a 2014, somente a primeira foi aceita pelos órgãos ditos *superiores*, mesmo assim, os recursos destinados à instituição vêm sendo repassados. O que está posto é que esses recursos não são suficientes, no entanto, considera-se que se a escola não estivesse em situação de endividamento, possivelmente os mesmos poderiam ser melhores alocados, mas a escola necessita usá-los para manter a instituição no presente e ainda dar conta de dívidas anteriores.

Considerações finais

Após a análise de documentos da escola, bem como as entrevistas realizadas, é possível fazer algumas considerações. Em primeiro lugar, considera-se que mesmo com a burocracia vigente com relação às prestações de contas, por se

52 A pesquisa de campo foi finalizada em outubro de 2015.

tratar de recursos públicos, a fiscalização em relação ao programa é necessária e não se mostrou como objeto de críticas dos entrevistados, muito ao contrário, neste sentido o PDAF é exemplo de programa com controle efetivo da forma como é utilizado. Porém, salienta-se que os rigores com datas de entrega das prestações de contas devem ser acompanhados dos mesmos rigores nos repasses dos recursos para as escolas.

Este se configura, de acordo com os resultados obtidos, como o maior entrave do programa, ou seja, os atrasos nos repasses, além da falta de conhecimento dos gestores em relação aos valores que vão ser depositados nas contas das escolas com antecedência para que estas possam planejar suas ações. Considera-se que a questionada insuficiência dos valores apresentada neste trabalho prejudica menos as escolas do que os atrasos e a falta de publicidade antecipada dos valores a serem repassados para cada escola.

É possível adequar a realidade a perspectivas de valores menores, o que sem dúvida acarreta prejuízos pedagógicos, no entanto, a escola pública brasileira historicamente arrecada recursos por meio de bazares, rifas, festas juninas e outros. Definitivamente, o que se mostra como dificuldade maior é contar com um recurso prometido que não chega ou que demora em chegar, pois não é possível parar a escola, que tem que funcionar, prestar o seu serviço à comunidade, e o que todos querem é que este seja um serviço que atenda às expectativas de uma escola pública, laica, plural e de qualidade para todos. Se as verbas atrasam, isso resulta em situações de endividamento, como é o caso analisado nesta pesquisa. Se a conduta do gestor é a de esperar o dinheiro e atender os ditames da legislação que diz para não comprar a prazo, é previsível a precarização dos serviços da escola. Os administradores do Estado precisam posicionar-se em defesa e promoção da educação como primeiro dos direitos sociais garantidos na Constituição Federal.

Quando o Estado atrasa o PDAF, ou repassa valores menores em face da necessidade de reduzir gastos, diminuir as contas públicas, seja por quais motivos for, coloca em xeque a política de descentralização, a autonomia administrativa e financeira e a própria gestão democrática da escola. Não é possível falar em descentralização sem os recursos repassados pelo Estado em nível local (para as escolas), tampouco em autonomia, pois, se esta não se faz apenas com a autonomia financeira, sem ela não há o que fazer. O não cumprimento das regras

estabelecidas nesse âmbito compromete a efetividade da democracia. Em vez de avançar, se estará marcando passo, ou até mesmo diante de perspectivas de retrocesso no trato da educação pública brasileira.

A autonomia da escola é possível e o PDAF contribui para que ela se realize nos aspectos administrativos e financeiros, o que acaba por refletir no pedagógico quando os recursos podem e devem ser também canalizados para o desenvolvimento de ações pedagógicas na escola. É uma autonomia relativa, uma vez que as escolas públicas fazem parte de um sistema maior, tanto em nível de DF, quanto em âmbito nacional. Entretanto, os limites impostos para essa autonomia não se configuram apenas no fato de cada escola pertencer a um sistema de ensino. Os limites apontados na pesquisa se relacionam com alguns fatores como a vinculação de recursos, o que para os entrevistados acabou por se mostrar uma barreira menor, em relação aos atrasos nos repasses, à falta de publicidade dos valores por escola ainda no exercício anterior, à insuficiência desses recursos para o atendimento a todas as necessidades, à burocracia na prestação de contas.

Apesar dos limites, o programa pode ser considerado como um avanço no sistema escolar do DF, sendo visto pelos entrevistados como uma verba que consegue fazer a diferença no que diz respeito à autonomia da escola.

Referências

ALTMANN, Helena. Influências do Banco Mundial no Projeto Educacional Brasileiro. In: **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 77-89, jan./jun. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v28n1/11656.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília: Senado Federal, 2012.

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: 1996. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 27 maio 2014.

_____. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 14 maio 2014.

_____. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. *Aprova o Plano Nacional de Educação*. Disponível em: <www2.camara.leg.br/.../lei/.../lei-13005-25-junho-2014-778970-publica>. Acesso em: 27 maio 2014.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 28.513**, de 6 de dezembro de 2007. Regulamenta o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF). Disponível em: <www.se.df.gov.br>. Acesso em: 20 fev. 2014.

_____. **Decreto nº 29.200**, de 25 de junho de 2008. Dispõe sobre o Programa De Descentralização Administrativa e Financeira para apoio às instituições educacionais do Distrito Federal – PDAF, e dá outras providências. Disponível em: <www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br;distrito...decreto:2008-06-25;29200...>. Acesso em: 22 fev. 2014.

_____. **Portaria nº 65**, de 9 de junho de 2011. Dispõe sobre a execução do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira no âmbito da rede pública de ensino do DF. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/SINJ/BaixarArquivoNorma.aspx?id_file=72dccdf9-a502-3e60-9677-fb03ab7a1df8>. Acesso em: 20 fev. 2014.

_____. **Portaria nº 134**, de 14 de setembro de 2012. Dispõe sobre a execução do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF, no âmbito da rede pública de ensino do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <www.solutio.com.br/downloads/portaria_134_PDAF_2012.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2014.

INEP. EDUCACENSO/2015. Disponível em: <http://censobasico.inep.gov.br/censobasico/#/>. Acesso em: 27 ago. 2015.

SANTOS, Alfredo Sérgio Ribas dos. Autonomia Financeira da Escola. In: **EccoS – Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 153-171, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/715/71580108.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2014.

SHIROMA, Eneida Otto; GARCIA, Rosalba M. C.; CAMPOS, Roselane F. Conversão das “Almas” pela Liturgia da Palavra: uma análise do discurso do

movimento Todos pela Educação. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, Luizete Cordonil Ferreira da. **Estado e Políticas de Gestão Financeira para a Escola Pública: a autonomia da escola no PDDE**. 2005, 227 f. Dissertação (Mestrado) -Universidade Federal do Pará, Centro de Educação, Belém, 2005.

SIQUEIRA JÚNIOR, Antônio Alves de. Autonomia Financeira nas Escolas Públicas do DF: explicações e implicações nos documentos e nas falas dos gestores. **Revista Linhas Críticas**, Brasília, v. 10, n. 18, jan./jun. 2004. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/viewFile/6419/5195>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 18 jun. 2014.

SUDA, Janete Mafra; RAMOS, Michelle Campelo C. Gestão Administrativa, Financeira e de Pessoas. In: **Gestão Escolar Democrática: das políticas públicas ao projeto político pedagógico da escola**. Livro Digital, Brasília, 2015.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. **Educação Não é Privilégio**. 4. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.

_____. **A Educação e a Crise Brasileira**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

YIN, Robert. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Editora Bookman, 2010.

YANAGUITA, Adriana Inácio. **A Descentralização da Gestão Financeira da Escola**. 2010. Disponível em: <anpae.org.br>. Acesso em: 14 maio 2014.

Capítulo 15

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL: UMA ANÁLISE DOS PROVÁVEIS IMPACTOS DA CRISE ECONÔMICA NO CUMPRIMENTO DA META 1 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Carlos Daniel da Silva⁵³
Wellington Ferreira de Jesus⁵⁴

Introdução

As metas do Plano Nacional de Educação (PNE) são ousadas e requerem grande esforço dos gestores para que sejam cumpridas, além de recursos financeiros que façam frente a tal esforço. O objetivo deste texto foi de analisar a trajetória

53 Economista, Mestrando em Educação do programa de Política, Gestão e Economia da Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB), atualmente é professor do Grupo Cruzeiro do Sul no Centro Universitário do Distrito Federal (UDF) em Brasília. *E-mail*: carloseconomist@hotmail.com.

54 Pós-doutorando em Educação, Saúde e Trabalho pela UFG; Doutorado em Educação pela Universidade Federal de Goiás (2011); mestrado em Educação pela Universidade Católica de Brasília (2007); graduação em História - FFLCH da USP (1985), Licenciado em História pela FE da USP (1985) professor adjunto do Programa de Pós-Graduação em Educação e na Graduação da Universidade Católica de Brasília (UCB), atua na educação básica na Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal (SEDF).

da arrecadação dos impostos do Distrito Federal (DF), e os impactos para a Manutenção de Desenvolvimento da Educação (MDE), no cumprimento da meta 1, estabelecida no Plano Nacional de Educação.

Como metodologia, foi elaborada uma pesquisa documental, em que se consultou as principais legislações referentes ao financiamento, bem como o uso de estatística descritiva em que se tratou os dados quantitativos e financeiros, utilizando-se como base de dados os relatórios financeiros disponíveis no portal Transparência DF, dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) sobre educação básica, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) referente às transferências, do portal da Transparência do Governo Federal, do Tesouro Nacional referente à arrecadação tributária, bem como dados da *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (Pnad) referentes à educação.

No decorrer do trabalho buscou-se analisar a arrecadação tributária anual dos tributos que compõem a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), e comparar com o esforço financeiro necessário para o cumprimento da meta 1 do PNE.

O artigo está dividido em quatro partes, contando com esta introdução, seguida de um sucinto relato sobre o financiamento da educação no Brasil a partir das vinculações dos impostos conforme previstos na legislação. Na terceira parte é apresentada uma série histórica da arrecadação de impostos do Distrito Federal no período de 2010 a 2015, e do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), além dos repasses do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e os impactos da queda de arrecadação percebida, no montante de recursos para MDE. Por fim, uma análise do impacto do financiamento no cumprimento da meta 1 do PNE, além de uma projeção para os anos seguintes, até 2024, da arrecadação e a respectiva parcela dos impostos para compor a MDE.

Financiamento da educação

O financiamento da educação é complexo, seja pela ótica tributária (origem da

receita), seja pela ótica da despesa (destino dos gastos). Sua estrutura é baseada na legislação dos três níveis dos entes federados, União, Estados, Municípios e do Distrito Federal, e nas leis comuns a todos, que expressam a forma como cada um deve contribuir para os recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 24, nos incisos I, II e IX, estabelece que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito tributário, financeiro (...), econômico (...), orçamento e educação. E, no artigo 22,⁵⁵ inciso XXIV, estabelece que é prerrogativa privativa da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. No artigo 211, modificado pelas EC nº 14/96 e EC nº 53/2006, fica estabelecido que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino, e enfatiza:

Art. 2º - É dada nova redação aos incisos I e II do artigo 208 da Constituição Federal:

I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

Art. 3º - É dada nova redação aos § 1º e 2º do artigo 211 da Constituição Federal e nele são inseridos mais dois parágrafos:

Art. 211.....

§ 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, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Art. 4º É dada nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal:

55 Este artigo foi alterado pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, “que modificou o regime e dispõe sobre princípios e normas de Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências” (BRASÍLIA, 2009).

§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário educação, recolhida pelas empresas as, na forma da lei.

Com a Constituição Federal de 1934, do primeiro período Vargas, marca-se o início formal da vinculação de recursos para a educação nacional e, deste período até o momento atual, houve avanços e retrocessos no que concerne ao financiamento da educação pública no Brasil. O principal arcabouço legal que trata do financiamento da educação vigente atualmente no país é composto pela Constituição Federal de 1988, especificamente os artigos 205 a 214, a EC nº 53/06 com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb),⁵⁶ além da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996. Especificamente os artigos 69 a 77 da LDBEN tratam dos recursos financeiros para a educação (BRASIL, 1996).

Em 2007 foi criado o Fundeb, conforme a Lei nº 11.494, de 20 de junho, e dadas as diretrizes de operacionalização, em que foram criados vinte e sete fundos contábeis (em cada uma das Unidades da Federação – inclusive o Distrito Federal), com a finalidade de receber e redistribuir os recursos oriundos dos impostos, para os Estados e seus respectivos Municípios.

Apesar de assegurado na lei o financiamento, ainda não se resolveu o problema da “falta de recursos” para a educação, se for observado como se dá a partilha dos impostos desde a União até os Municípios, que considera entre outros fatores, a capacidade de arrecadação de cada Estado, que por sua vez denota a capacidade econômica de cada Município. Logo, é possível depreender que os impactos das crises econômicas são inevitáveis em toda a cadeia de financiamento em todos os níveis. Desta forma, além de assegurado o direito à educação e dos recursos (financiamento) para a mesma, na distribuição é que se refletem, ao menos em parte, as desigualdades econômicas regionais e, por conseguinte, as desigualdades educacionais.

56 É importante informar que, anteriormente a criação do Fundeb, houve o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído pela EC nº 14/1996. Porém, é importante esclarecer que o Fundeb não substituiu o Fundef propriamente, mas foi criado com o propósito de abarcar as modalidades de ensino que não constavam no Fundo anterior. Assim, o Fundeb foi criado contemplando a educação básica como um todo, que no Fundef atendia apenas à educação fundamental. O Fundeb terá vigência até 2020.

Segundo Alves e Silva (2013), um dos grandes desafios do que chamou de federalismo educacional é equalizar as desigualdades no acesso e condições de oferta nas regiões, estados e municípios. Segundo o autor, esta desigualdade ocorre dentro da própria região, seja na perspectiva macro ou microrregional.

Assim, a realidade econômica de cada Estado refletirá em recursos para a educação local, que não se revela com os mesmos valores para todos os Estados, e nem por modalidade de ensino, conforme tabela 1.

Tabela 1

Valor anual por aluno estimado, por etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica⁵⁷ (Art. 15, III, da lei nº 11.494/2007) - R\$ 1,00

| UF | ENSINO PÚBLICO | | | | | | | | | | | |
|-----------------|-------------------|----|---------------------|----------|----|----------------|----------|----|--------------------|----------|----|--|
| | EDUCAÇÃO INFANTIL | | | | | | | | | | | |
| Creche Integral | | | Pré-Escola Integral | | | Creche Parcial | | | Pré-Escola Parcial | | | |
| 1º | 5.316,99 | RR | 1º | 5.316,99 | RR | 1º | 4.089,99 | RR | 1º | 4.089,99 | RR | |
| 2º | 4.499,18 | AP | 2º | 4.499,18 | AP | 2º | 3.460,91 | AP | 2º | 3.460,91 | AP | |
| 3º | 4.423,80 | RS | 3º | 4.423,80 | RS | 3º | 3.402,92 | RS | 3º | 3.402,92 | RS | |
| 4º | 4.407,65 | SP | 4º | 4.407,65 | SP | 4º | 3.390,50 | SP | 4º | 3.390,50 | SP | |
| 5º | 4.360,48 | DF | 5º | 4.360,48 | DF | 5º | 3.354,22 | DF | 5º | 3.354,22 | DF | |
| 6º | 4.150,93 | SC | 6º | 4.150,93 | SC | 6º | 3.193,02 | SC | 6º | 3.193,02 | SC | |
| 7º | 4.142,26 | TO | 7º | 4.142,26 | TO | 7º | 3.186,35 | TO | 7º | 3.186,35 | TO | |
| 8º | 3.975,47 | MS | 8º | 3.975,47 | MS | 8º | 3.058,05 | MS | 8º | 3.058,05 | MS | |
| 9º | 3.936,37 | GO | 9º | 3.936,37 | GO | 9º | 3.048,75 | GO | 9º | 3.048,75 | GO | |
| 10º | 3.913,37 | SE | 10º | 3.913,37 | SE | 10º | 3.010,28 | SE | 10º | 3.010,28 | SE | |
| 11º | 3.809,27 | ES | 11º | 3.809,27 | ES | 11º | 2.930,21 | ES | 11º | 2.930,21 | ES | |
| 12º | 3.803,13 | RJ | 12º | 3.803,13 | RJ | 12º | 2.925,48 | RJ | 12º | 2.925,48 | RJ | |
| 13º | 3.721,10 | AC | 13º | 3.721,10 | AC | 13º | 2.862,39 | AC | 13º | 2.862,39 | AC | |
| 14º | 3.632,22 | RO | 14º | 3.632,22 | RO | 14º | 2.794,02 | RO | 14º | 2.794,02 | RO | |
| 15º | 3.632,03 | PR | 15º | 3.632,03 | PR | 15º | 2.793,87 | PR | 15º | 2.793,87 | PR | |

57 Art. 15. "O Poder Executivo federal publicará, até 31 de dezembro de cada exercício, para vigência no exercício subsequente: I - a estimativa da receita total dos Fundos; II - a estimativa do valor da complementação da União; III - a estimativa dos valores anuais por aluno no âmbito do Distrito Federal e de cada Estado; IV - o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente. Parágrafo único. Para o ajuste da complementação da União de que trata o § 2º do art. 6º desta Lei, os Estados e o Distrito Federal deverão publicar na imprensa oficial e encaminhar à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, até o dia 31 de janeiro, os valores da arrecadação efetiva dos impostos e das transferências de que trata o art. 3º desta Lei referentes ao exercício imediatamente anterior". (BRASIL - FNDE, 2015b).

Continuação_Tabela 1

| UF | ENSINO PÚBLICO | | | | | | | | | | |
|-----------------|-------------------|----|---------------------|----------|----|----------------|----------|----|--------------------|----------|----|
| | EDUCAÇÃO INFANTIL | | | | | | | | | | |
| Creche Integral | | | Pré-Escola Integral | | | Creche Parcial | | | Pré-Escola Parcial | | |
| 16º | 3.519,89 | MT | 16º | 3.519,89 | MT | 16º | 2.707,61 | MT | 16º | 2.707,61 | MT |
| 17º | 3.475,29 | MG | 17º | 3.475,29 | MG | 17º | 2.673,30 | MG | 17º | 2.673,30 | MG |
| 18º | 3.388,92 | RN | 18º | 3.388,92 | RN | 18º | 2.606,86 | RN | 18º | 2.606,86 | RN |
| 19º | 3.308,91 | AL | 19º | 3.308,91 | AL | 19º | 2.545,31 | AL | 19º | 2.545,31 | AL |
| 20º | 3.308,91 | AM | 20º | 3.308,91 | AM | 20º | 2.545,31 | AM | 20º | 2.545,31 | AM |
| 21º | 3.308,91 | BA | 21º | 3.308,91 | BA | 21º | 2.545,31 | BA | 21º | 2.545,31 | BA |
| 22º | 3.308,91 | CE | 22º | 3.308,91 | CE | 22º | 2.545,31 | CE | 22º | 2.545,31 | CE |
| 23º | 3.308,91 | MA | 23º | 3.308,91 | MA | 23º | 2.545,31 | MA | 23º | 2.545,31 | MA |
| 24º | 3.308,91 | PA | 24º | 3.308,91 | PA | 24º | 2.545,31 | PA | 24º | 2.545,31 | PA |
| 25º | 3.308,91 | PB | 25º | 3.308,91 | PB | 25º | 2.545,31 | PB | 25º | 2.545,31 | PB |
| 26º | 3.308,91 | PE | 26º | 3.308,91 | PE | 26º | 2.545,31 | PE | 26º | 2.545,31 | PE |
| 27º | 3.308,91 | PI | 27º | 3.308,91 | PI | 27º | 2.545,31 | PI | 27º | 2.545,31 | PI |

Fonte: FNDE, 2015. Adaptada pelos autores.

Como é possível perceber, os valores estimados por alunos diferem entre os Estados, sendo o valor de R\$ 3.308,91, nos Estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí, o menor valor para a creche integral e pré-escola integral, e o maior valor de R\$ 5.316,99 em Roraima, para o mesmo tipo de ensino, o que representa uma diferença de 61%.

Para compor o financiamento da educação, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 212, estabelece a vinculação mínima de recursos financeiros que a União, Estados e Municípios e o Distrito Federal devem fazer para ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino,⁵⁸ explicitando que à União deverá aplicar no mínimo dezoito por cento da arrecadação dos impostos, e aos Municípios e ao DF, no mínimo vinte e cinco por cento, considerando

⁵⁸ “Os investimentos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE devem ser realizadas para todos os níveis da educação básica, na forma prevista no artigo 70 da Lei nº. 9.394/96 (LDB), observado os seguintes critérios: a) Estados: devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio; b) Distrito Federal: deve atuar no âmbito da educação infantil e dos ensinos fundamental e médio; e d) Municípios: devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”. (FNDE, 2016, p. 16). Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao/siope-material-de-divulgacao>>. Acesso em 07 de jun 2016.

inclusive as transferências do Fundo de Participação dos Estados e DF (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). E, do valor total do MDE, vinte por cento deverá compor o Fundeb, nos Estados e nos Municípios e DF. Ficando cinco por cento livre do Fundo, porém, a serem gastos em educação. A relação de tributos que compõem o Fundeb é apresentada na tabela 2.

Tabela 2

Cesta de Impostos que compõem o Fundeb

| Participação | Descrição | Sigla |
|--------------|---|------------|
| 20% | Fundo de Participação dos Estados | FPE |
| 20% | Fundo de Participação dos Municípios | FPM |
| 20% | Imposto sobre Produtos Industrializados - Exportação | IPi - Exp. |
| 20% | Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação | ICMS |
| 20% | Imposto sobre Transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos (Estadual) | ITCMD |
| 20% | Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores | IPVA |
| 20% | Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (participação municipal) | ITR |
| 20% | ICMS Desoneração de Exportações (LC 87/96) | LC 87/96 |

Receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos elencados neste quadro, bem como juros em multas eventualmente incidentes. Ganhos auferidos em decorrência das aplicações financeiras dos saldos da conta do FUNDEB.

Fonte: Lei nº 11.494 (BRASIL 2007). Elaborado pelos autores.

Ficam fora da vinculação de impostos para o Fundeb os vinte e cinco por cento dos recursos provenientes da receita de impostos dos próprios Municípios e do Distrito Federal, tais como: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos (ITBI), e os vinte e cinco por cento dos recursos

provenientes da receita do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF)⁵⁹ de Estados, Municípios e Distrito Federal, no entanto, deve-se subtrair o percentual legal de vinte e cinco por cento desses impostos para compor o Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

As etapas que estão contempladas no Fundo são, atualmente, um total de dezenove, e abrangem toda a educação básica, mais as creches, com ponderação diferente para cada nível de ensino, conforme tabela 3, com as ponderações por segmento educacional, publicada pelo FNDE via nota técnica anual, que considera o Censo Escolar elaborado pelo Inep.

Tabela 3

Fatores de Ponderação dos segmentos educacionais de 2015

| Segmentos educacionais | | Fatores de Ponderação 2015 |
|------------------------|---|----------------------------|
| 1 | Creche em tempo integral pública | 1,30 |
| 2 | Creche em tempo integral conveniada | 1,10 |
| 3 | Pré-escola em tempo integral (pública e conveniada) | 1,30 |
| 4 | Creche em tempo parcial pública | 1,00 |
| 5 | Creche em tempo parcial conveniada | 0,80 |
| 6 | Pré-escola em tempo parcial (pública e conveniada) | 1,00 |
| 7 | Anos iniciais do ensino fundamental urbano | 1,00 |
| 8 | Anos iniciais do ensino fundamental no campo | 1,15 |
| 9 | Anos finais do ensino fundamental urbano | 1,10 |
| 10 | Anos finais do ensino fundamental no campo | 1,20 |
| 11 | Ensino fundamental em tempo integral | 1,30 |
| 12 | Ensino médio urbano | 1,25 |
| 13 | Ensino médio no campo | 1,30 |
| 14 | Ensino médio em tempo integral | 1,30 |
| 15 | Ensino médio integrado à educação profissional | 1,30 |

⁵⁹ O IRPF dos servidores estaduais e municipais fica com os respectivos entes.

Continuação_Tabela 3

| Segmentos educacionais | | Fatores de Ponderação 2015 |
|------------------------|--|----------------------------|
| 16 | Educação especial | 1,20 |
| 17 | Educação indígena e quilombola | 1,20 |
| 18 | Educação de jovens e adultos com avaliação no processo | 0,80 |
| 19 | Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo | 1,20 |

Fonte: Nota Técnica Conjunta nº 1/2014 (BRASIL - SEB/Secad/FNDE, 2014a).
Elaborada pelos autores.

Desta forma, é possível se auferir os valores por aluno em cada modalidade e tipo de ensino, conforme apresentado na tabela 1.

Receitas do Distrito Federal

O Distrito Federal dispõe de três fontes principais de receitas; i) Tributárias; ii) Transferências Legais; e iii) Repasse do Fundo Constitucional.⁶⁰ Para efeito de cálculo para compor o MDE do Distrito Federal, são consideradas as transferências da União, além da arrecadação tributária, que formam o Fundeb. Nas tabelas 4 e 5, pode-se observar o comportamento das receitas de impostos no período de 2010 a 2015*, e as transferências da União, respectivamente, em valores correntes.

Na tabela 4, verifica-se os impostos que fazem parte da cesta Fundeb, no período de 2010 a outubro de 2015, e depreende-se que a maior participação desses impostos é o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

⁶⁰ No “Art. 1º Fica instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, de natureza contábil, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal”. (BRASIL, 2002).

Tabela 4

Arrecadação de impostos do Distrito Federal (em milhões R\$)

| Imposto | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015* |
|----------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| ICMS | 4.493.608.946 | 5.008.748.855 | 5.494.095.338 | 5.987.377.332 | 6.540.460.063 | 5.678.400.026 |
| IPVA | 537.171.204 | 622.809.854 | 554.372.404 | 598.893.684 | 696.590.252 | 763.340.026 |
| ITCD | 33.193.728 | 38.648.826 | 53.009.423 | 153.145.317 | 89.086.117 | 94.415.144 |
| IPTU | 400.008.655 | 446.247.249 | 474.722.431 | 525.284.093 | 550.371.768 | 558.454.237 |
| ITBI | 209.861.724 | 208.675.137 | 276.616.047 | 329.701.417 | 318.060.669 | 252.372.992 |
| ISS | 856.498.343 | 941.303.816 | 1.083.337.496 | 1.238.746.014 | 1.375.364.131 | 1.201.843.027 |
| IR Servidores | 1.503.877.441 | 1.742.844.024 | 1.957.895.669 | 2.165.085.204 | 2.612.009.022 | 2.407.794.184 |
| ITR | 421.163 | 557.190 | 581.008 | 1.044.073 | 1.101.538 | 1.014.454 |
| Total | 8.034.641.204 | 9.009.834.951 | 9.894.629.816 | 10.999.277.134 | 12.183.043.560 | 10.957.634.090 |

* Valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) outubro de 2015.

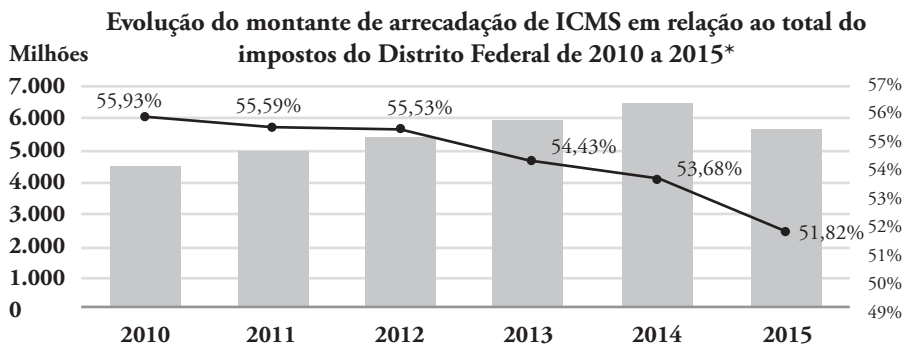
Fonte: Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal (SIGGO). Dados até 03/out/2015.

Elaborado pelos autores.

Porém, de 2010 a outubro de 2015, é possível notar que a participação do principal imposto da cesta do Fundeb vem diminuindo sua participação ao longo dos exercícios, conforme gráfico 1, o que repercute nos recursos destinados ao MDE e, por consequência, ao Fundeb.

Gráfico 1

Participação do ICMS no total de arrecadação de impostos do Distrito Federal



* Valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) outubro de 2015.

Fonte: Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal (SIGGO). Dados até 03/out/2015. Elaborado pelos autores.

O Distrito Federal é o único ente da federação que recebe recursos do FPE e do FPM, pois goza de prerrogativa constitucional. Assim, a origem das receitas abrange tanto as previstas aos Estados como aos Municípios, além do Fundo Constitucional.

Tabela 5

Transferências da União ao Distrito Federal (em milhões R\$)

| Transferências | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015* |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| FPE | 336.680.383 | 441.725.585 | 427.617.601 | 459.881.712 | 501.138.329 | 460.267.168 |
| FPM | 87.809.591 | 110.092.060 | 113.805.542 | 121.902.818 | 134.843.045 | 119.482.770 |
| IPI-exp | 4.766.247 | 5.575.465 | 4.162.375 | 5.660.739 | 8.007.010 | 6.456.914 |
| LC 87/96 - Lei Kandir | 15.790.125 | 15.790.125 | 15.790.125 | 15.790.125 | 15.790.125 | 13.158.437 |
| IOF - ouro | - | - | - | - | - | - |
| Touro | 445.046.356 | 573.183.235 | 561.375.643 | 603.235.394 | 659.778.509 | 599.365.289 |

* Valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) outubro de 2015.

Fonte: Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal – (IGGO).

Dados até 03/out/2015.

Elaborado pelos autores.

O terceiro tipo de receita do DF é proveniente do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), conforme preconiza a Lei nº 10.633, de 2002. Apesar de, em valores correntes, este fundo estar aumentando, quando se analisa a valores constantes (considerando outubro de 2015 como referência), verifica-se que o aumento deste fundo tem ficado cada vez menor, se observarmos os anos de 2013, 2014 e 2015, que tiveram repasses abaixo da inflação, de 1,5%, 2,5% e -49%, respectivamente, conforme explicitado na tabela 6.

Tabela 6

Fundo Constitucional repassado ao Distrito Federal

| Ano | Despesa Corrente | Var. % Nominal | Despesa real a preços de 2015* | Var. % Real |
|-------|------------------|----------------|--------------------------------|-------------|
| 2010 | 1.494.000.000 | - | 2.059.521.011 | - |
| 2011 | 1.677.000.000 | 12,25% | 2.170.696.391 | 5,4% |
| 2012 | 2.194.000.000 | 30,83% | 2.683.234.196 | 23,6% |
| 2013 | 2.404.000.000 | 9,57% | 2.775.982.036 | 3,5% |
| 2014 | 2.628.000.000 | 9,32% | 2.851.905.600 | 2,7% |
| 2015* | 1.245.000.000 | -52,63% | 1.245.000.000 | -56,3% |

* Valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) outubro de 2015.

Fonte: Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal (SIGGO). Dados até 03/out/2015. Elaborado pelos autores.

Esta trajetória de queda também impacta nos recursos destinados à educação no Distrito Federal, pois parte desses recursos devem contribuir para assistência financeira de serviços públicos de educação, conforme texto da lei.

Art. 1º Fica instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, de natureza contábil, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal. (BRASIL, 2002, grifo do autor).

A queda pode ser atribuída, entre outros fatores, à queda da arrecadação da União, visto que a forma de cálculo, conforme disposto no artigo 2º da mesma lei, diz:

Art. 2º A partir de 2003, inclusive, o aporte anual de recursos orçamentários destinados ao FCDF será de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais), corrigido anualmente pela variação da receita corrente líquida – RCL da União.

§ 1º Para efeito do cálculo da variação de que trata o caput deste artigo, será considerada a razão entre a RCL realizada:

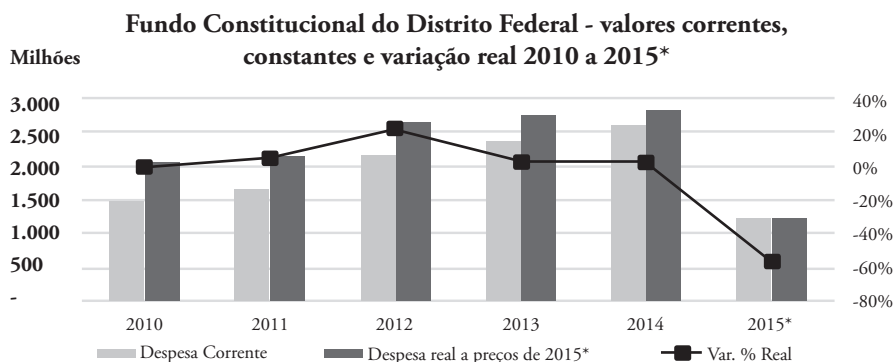
I – no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior ao do repasse do aporte anual de recursos; e

II – no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior ao referido no inciso I. (BRASIL, 2002, grifo do autor).

Assim, qualquer alteração na economia que cause algum grau de recessão, pode comprometer tanto as transferências da União, quanto o montante de transferência do FCDF.

Gráfico 2

Fundo Constitucional repassado ao Distrito Federal



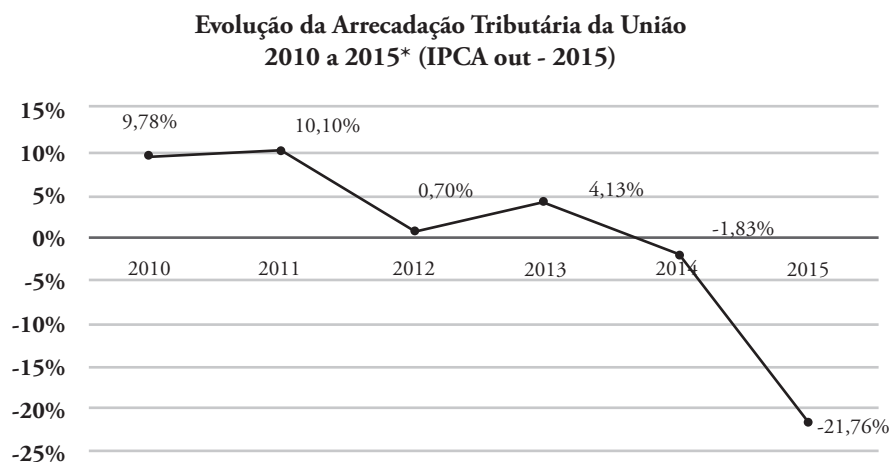
* Valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) outubro de 2015. Dados atualizados até 03 de outubro de 2015.

Fonte: Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal (SIGGO).
Elaborado pelos autores.

Este fato que vem ocorrendo nos últimos anos, conforme mostrado no gráfico 2, também se expressa no mesmo comportamento que ocorre na arrecadação da União, o que pode ser comprovado pelo gráfico 3, que apresenta a evolução da arrecadação tributária da União no período de 2010 a outubro de 2015.

Gráfico 3

Comportamento da arrecadação da União



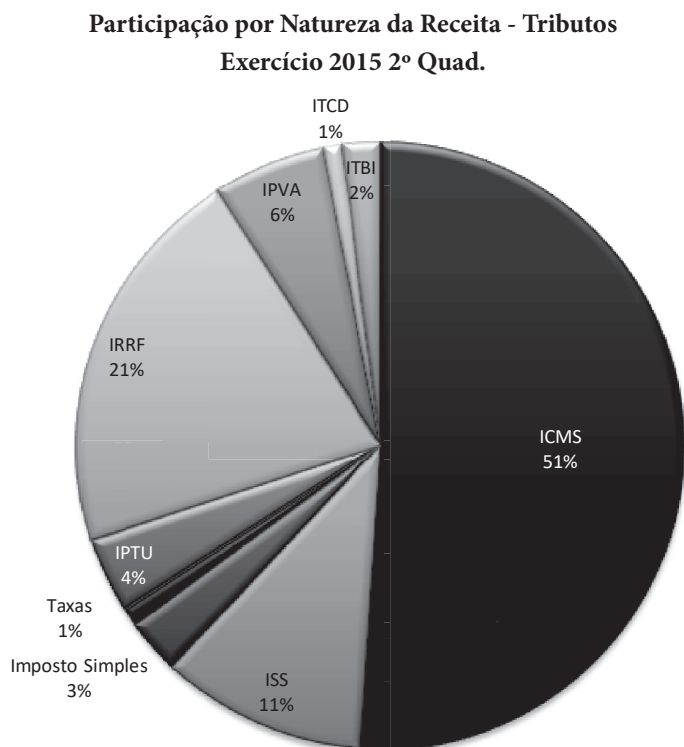
* Valores atualizados até 31 de outubro de 2015.

Fonte: Receita Federal do Brasil, 2014. Elaborado pelos autores.

Conforme os dados apresentados, é possível notar que os principais impostos com a maior arrecadação no DF são originados do ICMS, com 51% do total arrecadado até outubro de 2015, seguida pelo imposto de renda dos servidores com 21% e, o ISS com participação de 11%, como indicado no gráfico 4.

Gráfico 4

Distribuição dos impostos na arrecadação do Distrito Federal



Dados atualizados até 03 de outubro de 2015.

Fonte: Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal (SIGGO).

Elaborado pelos autores.

Projeção da Meta 1 no Distrito Federal

O Plano Nacional de Educação está dividido em 20 Metas, que envolvem todo o sistema de ensino no Brasil, com vigência até 2024, conforme consta:

A Emenda Constitucional nº 59/2009 (EC nº 59/2009) mudou a condição do Plano Nacional de Educação (PNE), que passou de uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) para uma exigência constitucional com periodicida-

de decenal, o que significa que planos plurianuais devem tomá-lo como referência. O plano também passou a ser considerado o articulador do Sistema Nacional de Educação, com previsão do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para o seu financiamento. Portanto, o PNE deve ser a base para a elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais, que, ao serem aprovados em lei, devem prever recursos orçamentários para a sua execução. (BRASIL, PNE, 2014b, p. 5).

Entre as vinte metas elencadas, utilizou-se a meta 1, para realizar uma análise quantitativa na tentativa de enxergar elementos que possam nortear o alcance dela e de suas estratégias. No entanto, a dinâmica de análise que se propôs neste texto é o de projetar, até 2024, as possibilidades de alcance da meta 1, em termos de financiamento, considerando o momento econômico pelo qual passa o país nestes últimos dois anos e, certamente, nos anos que seguirão.

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.

A meta 1, ainda em sua concepção fora considerada ousada e de difícil atingimento, fato que se consumou, pois nenhum dos Estados e nem o Distrito Federal conseguiu atingir a meta estabelecida para o final de 2015, com atendimento de crianças de 4 a 5 anos de idade, da educação infantil. Segundo Alves e Silva (2013), em 2010 o Distrito Federal havia atingido apenas 23,2% de cobertura na faixa de 0 a 3 anos e de 80,7% na faixa de 4 a 5 anos. Apesar de o atendimento da faixa etária de 4 a 5 anos estar elevado, o desafio de se atingir os 100% até o final de 2015 não parece ser tarefa fácil; e mais difícil ainda, talvez, seja atingir a meta relacionada às creches. A situação é muito desafiadora, devido ao esforço necessário, seja nos investimentos para novas estruturas, seja para a parte dos gastos maiores que a educação infantil necessita.

Até 2013, os dados disponíveis referentes aos alunos que frequentam a escola e aos que estão fora dela, na faixa de 4 a 5 anos de idade, apesar de ter aumentado em números absolutos, as taxas de aumento de inserção das crianças na escola foram erráticas ao longo do período, principalmente de 2008 em diante, quando

as taxas de crescimento dos que frequentavam a escola foram de 10,4%, 0,6%, -8,1%, 6,9% e 2,4%, respectivamente, como expõe a tabela 7.

Tabela 7

Percentual de crianças que frequentam a escola na faixa de 4 a 5 anos de idade

| Ano | População | Frequenta escola | % | | Não frequenta escola | % |
|------|-----------|------------------|-------|-------|----------------------|-------|
| 2001 | 87.318 | 56.396 | 64,6% | | 30.922 | 35,4% |
| 2002 | 92.384 | 63.410 | 68,6% | 6,3% | 28.974 | 31,4% |
| 2003 | 87.063 | 56.883 | 65,3% | -4,6% | 30.180 | 34,7% |
| 2004 | 90.037 | 64.156 | 71,3% | 9,1% | 25.881 | 28,7% |
| 2005 | 87.052 | 66.314 | 76,2% | 6,9% | 20.738 | 23,8% |
| 2006 | 86.152 | 65.916 | 76,5% | 0,4% | 20.236 | 23,5% |
| 2007 | 89.142 | 69.081 | 77,5% | 1,3% | 20.061 | 22,5% |
| 2008 | 78.559 | 67.208 | 85,6% | 10,4% | 11.351 | 14,4% |
| 2009 | 78.163 | 67.289 | 86,1% | 0,6% | 10.874 | 13,9% |
| 2011 | 74.929 | 59.266 | 79,1% | -8,1% | 15.663 | 20,9% |
| 2012 | 80.753 | 68.261 | 84,5% | 6,9% | 12.492 | 15,5% |
| 2013 | 73.612 | 63.737 | 86,6% | 2,4% | 9.875 | 13,4 |

Fonte: IBGE/Pnad /Todos Pela Educação. Adaptada pelos autores.

Em situação um pouco diferente, no entanto, está a faixa de 0 a 3 anos de idade. Apesar de baixo o índice de crianças que frequentam a escola em 2013, de apenas 29,8%, as taxas de crescimento de inserção são mais regulares e expressivas, sendo de 2008 a 2013, -8,9%, 8,5%, 4,4%, 12,1% e 17,2%, respectivamente. Estes números denotam um avanço para esta etapa, apesar de os números estarem aquém do esperado para o fim de 2015, conforme tabela 8.

Tabela 8

Percentual de crianças que frequentam a escola na faixa de 0 a 3 anos de idade

| Ano | População | Frequenta escola | % | Não frequenta escola | % |
|------|-----------|------------------|-------|----------------------|-------|
| 2001 | 205.348 | 30.114 | 14,7% | 175.234 | 85,3% |
| 2002 | 190.225 | 31.283 | 16,4% | 158.942 | 83,6% |
| 2003 | 184.548 | 25.614 | 13,9% | 158.934 | 86,1% |
| 2004 | 186.821 | 32.188 | 17,2% | 154.633 | 82,8% |
| 2005 | 192.262 | 34.131 | 17,8% | 158.131 | 82,2% |
| 2006 | 166.049 | 35.042 | 21,1% | 131.007 | 78,9% |
| 2007 | 168.046 | 36.995 | 22,0% | 131.051 | 78,0% |
| 2008 | 164.153 | 32.918 | 20,1% | 131.235 | 79,9% |
| 2009 | 168.551 | 36.688 | 21,8% | 131.863 | 78,2% |
| 2011 | 178.405 | 40.535 | 22,7% | 137.870 | 77,3% |
| 2012 | 172.225 | 43.861 | 25,5% | 128.364 | 74,5% |
| 2013 | 151.407 | 45.178 | 29,8% | 106.229 | 70,2% |

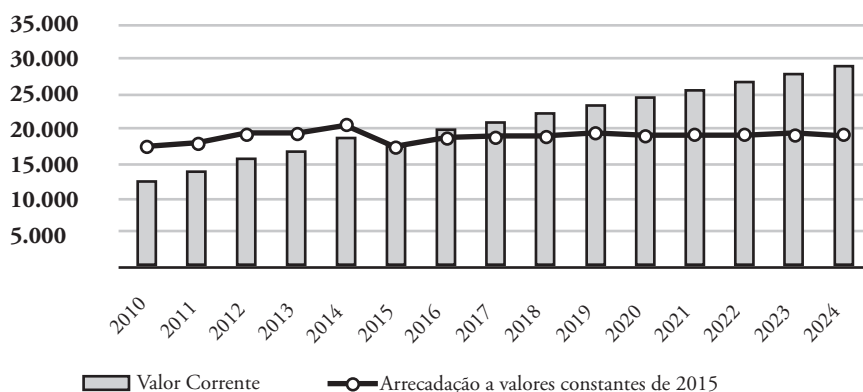
Fonte: IBGE/Pnad /Todos Pela Educação. Adaptada pelos autores.

Para os anos seguintes, até o encerramento da vigência do PNE, os desafios ficarão ainda maiores, visto que a arrecadação de impostos tende a cair nos próximos anos, no DF. Da mesma forma, as transferências da União, pois não há perspectiva de taxas de crescimento considerável da economia, nos próximos anos, sendo o cenário mais favorável, a partir de 2019, o que coloca em dificuldades, o cumprimento da meta 1, para os anos de 2024, conforme PNE.

Gráfico 5

Projeção de arrecadação do DF

Milhões R\$

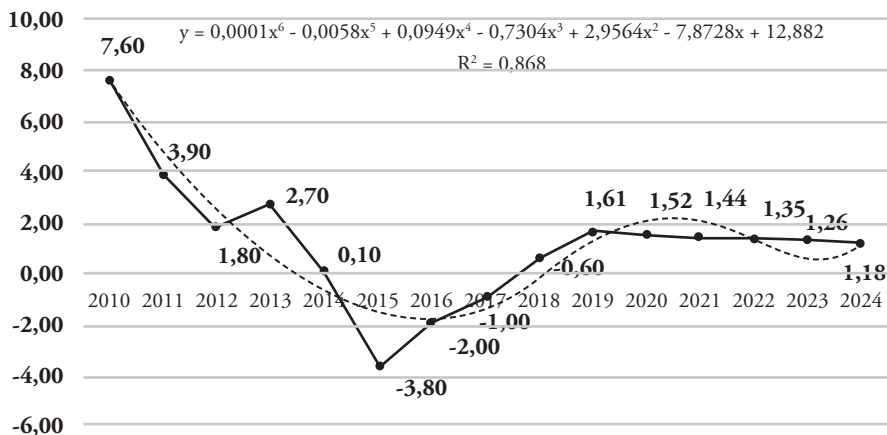


* Projeção de arrecadação com base na série histórica iniciada em 2010 e deflacionada pelo IPCA médio estimado em 4,5% até 2024, para valores constantes.
Fonte: Elaborado pelos autores.

Assim, o esforço para o financiamento da meta 1 tende a ser muito grande, para o que não poderá contar exclusivamente com a complementação da União, caso necessite, pois certamente os outros Estados enfrentarão a mesma realidade: redução das receitas correntes de tributos, além da forte retração do Produto Interno Bruto (PIB) que, pelas projeções, somente começará a ficar positivo em 2019, com estimativa de crescimento de 1,61%, como aponta o gráfico 6.

Gráfico 6

Série histórica e projeção do PIB de 2010 a 2024, com taxas de crescimento



Fonte: Dados do Banco Central do Brasil. Projeção de 2016 a 2024 elaborada pelos autores.

Considerações finais

Para o final de 2016, os Estados deverão alcançar a meta 1, universalizando a educação infantil na faixa de 4 a 5 anos de idade, e chegar até 2024 com a oferta de ao menos 50% de atendimento em creches para crianças de 0 a 3 anos. No entanto, para tal desafio, o modelo de financiamento da educação brasileira pode sofrer grave revés, visto que o mesmo depende dos impostos para garantir os recursos ao MDE, e, por conseguinte, ao Fundeb.

A crise econômica mundial que iniciou em meados de 2008, e somente em 2014 chegou com força ao Brasil, provocou a queda substancial do PIB nacional, e consequentemente da arrecadação tributária, com efeito nas transferências para os Estados e Municípios, já em 2015.

Visto que o Fundeb é composto por uma cesta de impostos e transferências, logo será afetado pela já mencionada queda da arrecadação, o que certamente comprometerá a meta 1, principalmente no que se refere às creches.

No caso do Distrito Federal, conforme visto no gráfico 5, a arrecadação

está comprometida devido ao momento econômico pelo qual passa o país e, por reflexo, o próprio DF. Desta forma, o atingimento da meta 1 no prazo estabelecido pelo PNE, parece estar comprometida, se forem observados os critérios mínimos de qualidade que se deve manter na modalidade de ensino estabelecido pela meta 1. Considerando o atual cenário político e econômico, no curto prazo, a arrecadação não deve mudar sua trajetória de queda, ainda que para isto, o governo do Distrito Federal promova artificialmente aumento de arrecadação, via aumento das alíquotas, pois existe um limite para tal manobra, quando se observa a capacidade econômica da região.

E, como agravante, os recursos oriundos do Fundo Constitucional, do FPE e do FPM, também deverão reduzir (vide gráfico 2 e 3), pois com a queda acentuada do PIB em 2015 e com projeções pessimistas para os anos seguintes (ver gráfico 6), certamente faltarão recursos oriundos desta fonte para a educação.

Assim, alterações drásticas na arrecadação do Distrito Federal, bem como da União como evidenciadas, acarretarão em possíveis atrasos no cumprimento da meta 1, devido a dependência que a educação tem de recursos para os diversos fins, tais como: estrutura física, manutenção de instalações escolares e contratação de professores, apenas para citar alguns deles. Desta forma, entende-se que, não havendo alteração considerável na política econômica do país, para que altere a trajetória recessiva atual, corre-se o risco de o governo do Distrito Federal optar por *trade-offs* não convencionais, para dar cumprimento à meta 1, o que pode acarretar na piorar da qualidade da educação no DF, em atendimento a quantidade.

Referências

ALVES, Thiago; SILVA, Rejane Moreira da. Estratificação das Oportunidades Educacionais no Brasil: Contextos e Desafios Para a Oferta de Ensino em Condições de Qualidade para Todos. **Educação e Sociedade**, v. 34, n. 124, p. 851-879, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v34n124/11.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 10 nov. 2015.

_____. **Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002.** Institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10633.htm>. Acesso em: 16 nov. 2015.

_____. **Lei nº 11.494, 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 12 nov. 2015.

_____. **Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/L12796.htm#art1>. Acesso em: 12 nov. 2015.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - **O QUE VOCÊ PRECISA SABER SOBRE AS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS:** Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Brasília, fev. 2013a. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/190777/CartilhaFPM.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **O QUE VOCÊ PRECISA SABER SOBRE AS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS:** Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE – FPM. Brasília, fev. 2013b. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/190777/cartilhafpe.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em 10 nov. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Nota Técnica Conjunta nº 01/2014 (SEB/ Secad/ FNDE), 2014a.** Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:VZJ_QFA0yLMJ:www.fnde.gov.br/arquivos/category/54-

consultas%3Fdownload%3D9329:nota-tecnica-sobre-metodologia-de-filtragem-dos-dados-de-matriculas-do-censo-escolar-para-o-fundeb-2015+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 23 nov. 2015.

_____. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE). **Plano Nacional de Educação - PNE**, 2014b. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. Banco Central do Brasil. Focus - **Relatório de Mercado**, p. 2, Brasília, 20 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20151120.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Sistema de Consulta a Matrícula do Censo Escolar - 1997/2014**. Brasília, DF: Inep, 2015a. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 16 out. 2015.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Matrículas, coeficientes de distribuição de recursos e receita anual prevista por Estado e Município**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos>>. Acesso em: 12 out. 2015b.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em: 19 out. 2015c.

_____. Tesouro Nacional. **Transferências Constitucionais**. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais_novosite.asp>. Acesso em: 20 nov. 2015d.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=75638&norma=102408>>. Acesso em: 03 de maio 2016.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **Financiamento da Educação Brasileira - perspectiva histórica e desafios futuros**. Universidade de Brasília. Brasília, 2015. Mimeo.

DISTRITO FEDERAL. Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal – SIGGO. Portal da Transparência. **Receitas Públicas**. Disponível em: <<http://www.transparencia.df.gov.br/Pages/ReceitaPub/PorCategoria.aspx>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

Capítulo 16

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO DO CAMPO NO BRASIL: A VINCULAÇÃO DOS RECURSOS DO IMPÉRIO À ATUAL REPÚBLICA DEMOCRÁTICA

Handerson da Costa Bentes⁶¹
Maria de Fátima Matos de Souza⁶²

Introdução

É importante consignar que mesmo antes da chegada dos portugueses em terras brasileiras, os povos indígenas contavam com um processo educacional complexo e competente no sentido de assegurar a reprodução do arcabouço cultural de centenas de línguas, costumes e etnias de comunidades indígenas a custo zero,

61 Professor da Educação Básica e do Ensino Superior e Aluno do curso de Mestrado em Educação – PPGE/UFOPA;

62 Orientadora, docente vinculada ao PPGE/UFOPA e Pós-doutoranda da Universidade Católica de Brasília.

caso levemos em consideração os valores monetários hegemônicos à época.

É também possível a afirmativa de que entre os anos de 1500 e 1550, a intenção de expansão da colônia ultramarina portuguesa basicamente constituía-se na propagação da fé cristã e aculturação etnocêntrica dos povos locais, o que resultou na expropriação agressiva da cultura indígena e africana pelo *modus vivendi* europeu, no caso brasileiro, especificamente no ensino da língua portuguesa e das noções de técnicas de trabalho braçal nas feitorias e nas fazendas e engenhos de açúcar, sob a metodologia da escolástica católica romana.

Com o advento da fundação da cidade de Salvador, a primeira com população significativa lusitana, materializou-se a necessidade da educação de fato formal, e consequentemente, a fundação de escolas, o que culminou na criação do Colégio Meninos de Jesus, em 1550, o que foi o ponto de partida para a criação de mais 15 colégios na Colônia, além de mais de duzentas escolas elementares até o ano de 1758, iniciativas todas providas com recursos arrecadados da igreja pela Coroa portuguesa.⁶³

Não demorou a constatação de que a tributação dimensionada para o projeto educacional jesuíta não era suficiente nem para o sustento dos religiosos missionários e tampouco para financiar a educação da população local, uma vez que era latente o aumento das necessidades vitais frente ao “sucesso” do projeto colonial educativo português. Tal situação levou o Padre Manoel da Nóbrega a promover uma espécie de negociação com as autoridades leigas e eclesiásticas com jurisdição na Colônia de uma possibilidade de autofinanciamento educacional, que levava em consideração alíquotas resultantes da posse de terras, rebanhos, produção e coleta de especiarias por meio do trabalho escravo e servil.

Tal acordo garantiria a gratuidade do ensino nos colégios e escolas elementares da Coroa, independente da receita da redízima. A nova ordem de financiamento da educação colonial levou ordens religiosas aqui instaladas, tais como beneditinos, franciscanos, carmelitas, entre outras, a fundarem fazendas e engenhos extremamente lucrativos, levantando assim fortunas consideráveis sob a justificativa de proverem seus centros de educação formal instalados nas

63 De acordo com (RIBEIRO, 1995). Receita da redízima, ou seja, de dez por cento do dízimo do que a Coroa arrecadava para a Igreja, principalmente do fruto dos produtos exportados.

principais cidades e vilas da Colônia, desonerando assim o tesouro da Coroa.

De acordo com Tanuri (2000), o sucesso financeiro da empreitada foi tão grande que no ano de 1750 a receita decorrente dos empreendimentos religiosos em funcionamento no país consistia em 25% do PIB do Coroa portuguesa, despertando assim a ambição do Marquês de Pombal, o que culminou no imediato confisco de muitos empreendimentos, sobretudo dos jesuítas, bem como sua ulterior expulsão da Colônia.

Frustrado, porém, o sistema de autofinanciamento, que teve como precursor o padre Manuel da Nóbrega, restou a instauração das Aulas Régias na Colônia. Tratava-se do subsídio literário, confiado às câmaras municipais, no sentido de arrecadar um percentual sobre produtos e serviços artesanais e/ou manufatureiros nas circunscrições territoriais produtivas na Colônia. Isso se mostrou insuficiente, pois a taxação dos produtos e serviços era relativamente baixa, além do mais, eram incidentes os índices de sonegação e, além disso, nem sempre os recursos arrecadados eram de fato aplicados na educação.

O descaso e o desinteresse para integrar a sistemática educacional era generalizada, entretanto, no ano de 1827, por força de lei imperial, foram fixados salários mínimos a serem pagos aos mestres, o que veio a motivar um maior interesse pela profissão de docente no país. Com o incentivo real aliado ao interesse em integrar a profissão docente, a demanda pela educação formal aumentou geometricamente, principalmente com a influência dos acontecimentos originados na Europa pós-Revolução Francesa, destacando-se o interesse pela universalização da educação formal.

Não suportando a demanda local, e sem recursos para custear sequer o ensino primário, a Corte se viu obrigada a delegar para as províncias a responsabilidade do financiamento das escolas públicas primárias e os poucos liceus e cursos normais nas respectivas capitais.

Destarte, com o Ato Adicional de 1934, o qual dava às províncias a competência de instituir e arrecadar tributos, bem como facultava a sua aplicação na educação, ocasionou um maior distanciamento em relação aos investimentos, visto que as províncias que mais produziam, mais ricas, tinham a possibilidade real de garantir maiores investimentos para o setor, o que origina uma disparidade até então relevante entre o eixo norte e sul do país.

Da Carência de Recursos à Perspectiva da Vinculação Legal/Constitucional

Uma das principais bandeiras levantadas pelo Manifesto dos Pioneiros⁶⁴ da Educação Nova, de 1932, foi a vinculação⁶⁵ de recursos públicos para a educação, sendo vinculação entendida aqui como o mandamento constitucional para a aplicação de índices tributários oriundos do orçamento público dos diferentes entes da administração (federal, distrital, estadual e municipal). Neste sentido, é possível afirmar que a primeira Constituição Federal a dispor sobre recursos vinculados para a educação foi a de 1934, seguida da Constituição de 1937, 1946, 1967 e 1988, as quais passam a ser objeto de análise.

A Constituição de 1934 deve ser considerada um marco na história do financiamento educacional brasileiro, porém, se faz necessário a percepção de alguns eventos que fundamentaram o este texto constitucional, principalmente no que diz respeito à edição e posterior promulgação das Constituições de 1891 e de 1926.

A primeira Constituição Republicana de 1891, corroborando o tão almejado princípio federalista e a maior autonomia dos Estados membros, nada dispôs em seu texto a respeito da obrigatoriedade e gratuidade da primeira educação formal, apresentando o tema muito mais numa dinâmica teleológica indireta, quando condicionou a exigência da habilidade de saber ler e escrever para proporcionar aos nacionais a condição de eleitor, o que indubitavelmente remete ao paradigma constitucional de um Estado mínimo, tal como entende o perfil da corrente

64 O "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova", datado de 1932, foi escrito durante o governo de Getúlio Vargas e consolidava a visão de um segmento da elite intelectual que, embora com diferentes posições ideológicas, vislumbrava a possibilidade de interferir na organização da sociedade brasileira do ponto de vista da educação. Redigido por Fernando de Azevedo, dentre 26 intelectuais, entre os quais Roldão Lopes de Barros, Anísio Teixeira, Afrânio Peixoto, Lourenço Filho, Antônio F. Almeida Junior", Roquette Pinto, Delgado de Carvalho, Hermes Lima e Cecília Meireles. Ao ser lançado, no meio do processo de reordenação política resultante da Revolução de 30, o documento tornou-se o marco inaugural do projeto de renovação educacional do país. Além de constatar a desorganização do aparelho escolar, propunha que o Estado organizasse um plano geral de educação, e defendia a bandeira de uma escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita. O movimento reformador foi alvo da crítica dura e continuada da Igreja Católica, que naquela conjuntura era forte concorrente do Estado na expectativa de educar a população, e tinha sob seu controle a propriedade e a orientação de parcela expressiva das escolas da rede privada. (BRASIL, 1932).

65 Vinculação trata-se da obrigatoriedade/imperatividade constitucional de verbas destinadas para a educação.

exacerbada do liberalismo (CURY, 2001).

Sem muito esforço é possível perceber que nada mudou em relação ao panorama constitucional de 1834, quando a educação primária ficara a cargo das províncias e municípios, aumentando as desigualdades regionais; todavia, vale a pena destacar que foram vários os descontentamentos de intelectuais que defendiam a universalização e proporcionalidade da distribuição dos recursos financeiros de forma isonômica em todas as unidades federativas, responsabilizando, sobretudo, o governo federal pela arrecadação e gerenciamento de tais recursos, o que tomou maior força na discussão do texto de revisão constitucional a vigor em 1926, segunda Constituição republicana que, embora não trouxesse nenhuma mudança substancialmente significativa, fomentou maior interesse da sociedade civil organizada a respeito do tema, despertando maior interesse para a intervenção legal estatal sobre a temática dos recursos financeiros para a educação básica (CURY, 2001, p. 84).

Ademais, foi ainda na revisão supramencionada que o deputado Afrânio Peixoto, por meio da Emenda Constitucional nº 05/1926, de autoria própria, propôs a obrigatoriedade constitucional de um fundo específico para a educação em âmbito nacional, com a seguinte redação:

3º: Prover à orientação nacional do ensino primário e regular e democratizar o ensino secundário, dirigidos e custeados pelos Estados, mediante o **fundo** de educação criado por leis especiais, ajudando o desenvolvimento deles em todo o território do país onde se mostrem deficientes (CURY, 2001, p. 90)

Em seu discurso ao defender a emenda, o deputado afirmou que o Estado não deveria fugir à sua responsabilidade primária, ressaltando que o direito de todos à educação está diretamente relacionado ao dever do Estado em provê-la na sua forma mais integral, gratuita, igual e com recursos plenos e específicos. Embora não tenha sido votada, o valor desta emenda reside no fato de ter trazido à tona discussões pertinentes à necessidade de um fundo, constitucionalmente determinado, para a manutenção e desenvolvimento da educação pública.

Em uma primeira análise da Constituição Federal de 1934 é possível observar que esta consignou vasta influência dos movimentos reformadores de

1891 e 1926, principalmente no que é condizente ao Estado possibilitar uma educação universalizada, tanto em relação ao acesso, quanto na manutenção e qualidade do ensino. (ROCHA, 2001, p. 122).

De fato, a inovação da Carta Constitucional de 1934 se deu por conta de três aspectos, quais sejam: o direito à educação, a gratuidade do ensino primário nas escolas públicas e a aplicação dos recursos públicos em educação. No que trata do interesse específico, o texto constitucional criou a obrigatoriedade de um fundo financeiro fixo destinado à educação, o que até então se fazia inexistente na história nacional.

Art. 156. A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. (BRASIL, 1934).

É importante ressaltar, que apesar dos problemas relacionados à regulamentação do texto constitucional de 1934, principalmente por falta de interesse do poder executivo para com o assunto, e que por conta disso a aplicação de recursos financeiros oriundos do governo federal pode ser considerado irrelevante, incipiente e insignificante, o princípio da vinculação, ora consignado, foi suficientemente persuasivo para permear todas as discussões atinentes à política de financiamento educacional, na maioria das Constituições posteriores, fazendo-se presente inclusive na Constituição Federal de 1988, em vigência na atualidade, objeto de análise doravante.

Em contraposição à Constituição de 1934, a Constituição outorgada na vigência do Estado Novo, em 1937, revogou totalmente a obrigatoriedade constitucional de receitas tributárias financeiras para a educação; no entanto, o texto da Carta Democrática de 1946 retomou a vinculação de recursos estabelecida em 1934, e inclusive promoveu sua ampliação com a participação de repasses oriundos dos municípios, seguindo um paradigma irreversível de ampliação dos recursos para esse fim (MONLEVADE, 2001).

Quadro 3

Demonstrativo da Vinculação dos Recursos para a Educação previstos na CF/1934

| Fontes de recursos | Percentual |
|--------------------|------------|
| União | 10% |
| Estados | 20% |
| Municípios | 10% |
| Distrito Federal | 20% |

Fonte: Quadro elaborado pelo autor a partir das Disposições do Texto Constitucional de 1934. (BRASIL, 1934).

Observa-se ainda que a União subvinculava 20% de sua alíquota para o ensino rural, nos termos do artigo 156. Deste modo, pode-se constatar que a nova ordem do federalismo nacional é ainda pouco influente no que tange ao financiamento da educação, principalmente na zona rural, estando este sob a competência administrativa da União Federal, nos termos da legislação constitucional recém promulgada.

De qualquer forma, o famigerado dispositivo constitucional representa uma tentativa desorganizada de interiorização do ensino, estabelecendo, diante da conjuntura neoliberal no plano interno e externo, uma tentativa de expansão do aparelho de manutenção ideológica elitista, em uma circunscrição que mantinha o espaço rural com uma densidade demográfica considerável e, por conseguinte, uma base econômica forte.

Porém, outra interpretação analítica do artigo constitucional a respeito da educação no campo, na Constituição de 1934, visualizava a possibilidade de mediação de dos conflitos e o gerenciamento próximo das discussões a respeito de uma proposta inovadora de educação, avessa aos estratagemas de reprodução e controle das desigualdades implementadas pela elite industrial que se fortalecia cada vez mais no país.

Na discussão referente à proposta de elaboração da primeira Constituição Democrática, em 1946, foi latente a preocupação em se estabelecer um *quantum* que garantisse a efetiva possibilidade de vinculação orçamentária dos entes federados para a participação financeira na educação, sentido que fez com que

Gustavo Capanema, apud Oliveira e Adrião, assim refletisse:

Se estabelecermos para a União o limite ideal, isto é, o de 20%, veremos que não será executado e teremos, (...) a desmoralização do preceito (...). Agora se, cautelosamente, para evitarmos que a Constituição se desrespeite, estabelecermos um limite pequeno, nesse caso, estaremos trabalhando contra a educação nacional. Esse limite baixo poderia ser visto sempre como uma espécie de teto obrigatório. (2001a, p. 183).

A parcela atinente à obrigatoriedade do Governo Federal não apresentou no momento da aprovação critérios claros e bem definidos, no entanto, ao constituir-se formalmente sob a égide de um preceito constitucional a fim de obrigar os governantes a manter uma parcela anual mínima, nunca inferior, sob pena de responsabilidade fiscal, sem dúvida tal vinculação se estendeu para as responsabilidades infraconstitucionais, bem como para o fomento de outros mecanismos de arrecadação que atendessem tal necessidade.

O recorte teórico que até então se propôs vai da Constituição de 1934 até a vigência da Carta de 1946. Esse período possibilitou um olhar otimista para com a educação nacional, principalmente no concernente ao seu financiamento, uma vez que os investimentos reais possibilitaram um enlace de maior qualidade no ensino público nacional, e é evidente que tal indicador de qualidade não foi capaz de alcançar todos os estados federados, bem como todos os estratos da sociedade, porém, não se pode negar que tanto a elite quanto a ascendente classe média, descobriram de fato a escola pública, quer como alunos, quer como profissionais. (PINTO, 2000).

Quadro 4

Demonstrativo da Vinculação dos Recursos para a Educação Previstos na CF/1946

| Fontes de recursos | Percentual |
|--------------------|------------|
| União | 10% |
| Estados | 25% |
| Municípios | 25% |
| Distrito Federal | 20% |

Fonte: Quadro elaborado pelo autor a partir das Disposições do Texto Constitucional de 1946. (BRASIL, 1946).

A primeira Constituição genuinamente democrática na história nacional consigna vital importância de descentralização do gerenciamento e alocação dos recursos para a educação, sem eximir a União do atendimento escolar, vinculando recursos às despesas do setor, conferindo-se tal inspiração no expressivo Movimento dos Pioneiros da Educação Nova da década de 1930.

O texto também não ignora o tratamento ao ensino na zona rural, tratado no texto constitucional revogado de 1934, porém, de forma distinta, transfere à empresa privada, inclusive às agrícolas, a responsabilidade pelo custeio desse incremento. No inciso III, do artigo 168, fixa como um dos princípios a serem adotados pela legislação de ensino, a responsabilidade das empresas com a educação, nos termos a seguir:

Art. 168. A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

II - as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalham mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e para os filhos destes. (BRASIL, 1934)

Do ponto de vista da aplicabilidade e eficácia do texto constitucional aprovado, podemos inferir que por ser um dispositivo regulatório equiparado a um princípio, seu funcionamento no mundo fático dependeria de lei regulamentar, ou seja, se tinha uma norma de eficácia limitada, diferentemente do dispositivo anterior da Constituição de 1934, em que se tratava de eficácia plena, que por sua vez produzia efeitos imediatos, não tendo a necessidade de lei regulamentar para a sua plena vigência.

Deve-se considerar ainda, que o paradigma estatal no sentido de manter a educação do campo num patamar marginal não foi substancialmente alterado, pois apesar de a Constituição de 1946, no inciso IV do mesmo artigo 168, retomar a obrigatoriedade de as empresas industriais e comerciais ministrarem, em cooperação, a aprendizagem de seus trabalhadores menores, excluindo desta obrigatoriedade a empresa agrícola como já havia ocorrido na Carta de 1937, denota o desinteresse do Estado pela aprendizagem rural, pelo menos a ponto de emprestar-lhe status constitucional.

Com o advento do golpe civil-militar de 1964, o primeiro ato legislativo infra legal a tratar do tema recursos para a educação foi a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 4.024, de 1961, que permaneceu vigente, ampliando a vinculação dos recursos, sobretudo da União em 2%, subvinculando esse recurso aos famigerados Fundos Nacionais de Ensino Primário, de ensino Médio e Ensino Superior (BRASIL, 1961).

Todavia, na discussão truncada da Constituinte Federal de 1967, o tema financiamento da educação teve um acesso tímido e tolhido, apesar da atuação da comissão técnica específica para tratamento do assunto e das pressões contrárias ao arrocho fiscal pelo qual passava o país, o descrédito da constituinte e a desconfiança da população, mantiveram-se no anteprojeto constitucional inalterados os percentuais aprovados na constituinte anterior. Todavia, um novo projeto totalmente distinto das discussões até então alinhavadas, em última hora, foi encaminhado pelo poder executivo, provocando a reação contrária de alguns educadores, até mesmo da base governista. (HORTA, 2001).

No que importa a este trabalho, o financiamento educacional, apesar da vinculação constitucional de recursos para a educação ter sido defendida até os últimos momentos que antecederam a aprovação da Constituição Federal de 1967, os esforços restaram infrutíferos, pois o texto final revogou de pronto a vinculação de quaisquer receitas, sob a justificativa de que a metodologia tributária era incompatível com a nova sistemática orçamentária introduzida pela nova constituição, uma vez que suas bases principiológicas vedavam quaisquer possibilidades de compulsoriedade de investimentos das receitas decorrentes de impostos a quaisquer despesas, devendo o poder executivo deliberar sobre o orçamento (HORTA, 2001, p. 219).

De maneira controvertida a vinculação da Carta de 1946 retorna sob a égide da Emenda Constitucional nº 01/1969, que reformulou o texto constitucional de 1967, seguindo a linha totalitária, no entanto, no concernente ao financiamento educacional, o presente instrumento manteve a vinculação para os municípios desobrigando a União e os estados da vinculação de seus recursos. (MELCHIOR apud PINTO, 2000).

Complementou a desobrigatoriedade e aumentou a responsabilidade por parte das municipalidades a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da

Educação Nacional daquele período – Lei nº 5.692, de 1971, que acrescentou a determinação constitucional que os municípios aplicassem nunca menos do que 20% no ensino de 1º grau das receitas recebidas do seu Fundo de Participação.

Como não poderia ser diferente, tais medidas trouxeram consigo e à galope uma crise inestimável da educação nacional, sobretudo a educação primária que ficara a cargo dos municípios, em sua maioria sem fonte de recursos a serem aplicados na educação. Na prática, isso resultou no sucateamento da infraestrutura, na defasagem salarial dos servidores da educação e no final do gargalo, no aumento da evasão escolar, no aumento do número de analfabetos, sem falar na inexistência de vagas no ensino público, uma vez que o país estava passando por um momento de migração campo-cidade, devido à industrialização do país (PINTO, 2000, p. 55).

No texto da Constituição militar de 1967, no que tange ao custeio da educação do campo, arrolou-se a obrigatoriedade de as empresas convencionais agrícolas e industriais oferecerem, pela forma que a lei estabelece, o ensino primário gratuito de seus empregados e dos filhos destes. Ao mesmo tempo determinava, como nas cartas de 1937 e 1946, que apenas as empresas comerciais e industriais, excluindo-se, portanto, as agrícolas, estavam obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores.

Em 1969, promulgada a emenda à Constituição de 24 de janeiro de 1967, identificava-se, basicamente, as mesmas normas, apenas limitando a obrigatoriedade das empresas, inclusive das agrícolas, com o ensino primário gratuito dos filhos dos empregados, entre os sete e quatorze anos. Deixava antever, por outro lado, que tal ensino poderia ser possibilitado diretamente pelas empresas que o desejassem, ou indiretamente, mediante a contribuição destas com o salário-educação, na forma que a lei viesse a estabelecer.

Do mesmo modo, esse texto determinou que as empresas comerciais e industriais deveriam, além de assegurar condições de aprendizagem aos seus trabalhadores menores, promover o preparo de todo o seu pessoal qualificado. Mais uma vez, as empresas agrícolas ficaram isentas dessa obrigatoriedade.

Com a mobilização da sociedade civil frente ao caos instaurado por conta das reformas até então implementadas, sobretudo sob o comando do poder executivo, os movimentos em prol da redemocratização do país cada vez mais

forte, em uma tentativa desesperada de trazer a estabilidade, o poder executivo permitiu a aprovação da Emenda Constitucional nº 24, em 1983, cuja lavra credita-se ao senador João Calmon, que resgatou a vinculação constitucional de 13% para a União e 25% para os Estados, Distrito Federal e Municípios dos recursos decorrentes das receitas de impostos, a serem aplicados na educação, no entanto, a presente vinculação abriu o debate para o tema na assembleia constituinte para a promulgação da Carta Política ulterior, a Constituição de 1988.

Quadro 05

Demonstrativo da Vinculação dos Recursos para a Educação Previstos na CF/1969

| Fontes de recursos | Percentual |
|--------------------|------------|
| União | 13% |
| Estados | 25% |
| Municípios | 25% |
| Distrito Federal | 25% |

Fonte: Quadro elaborado pelo autor a partir das Disposições do Texto Constitucional de 1969 (BRASIL, 1969).

O recorte em questão demonstra que a obrigatoriedade de despendimento de recursos, por força constitucional, teve como consequência relevante a consignação de crescentes percentuais a serem aplicados na educação, ou seja, a tendência de se investir cada vez mais na educação; por outro lado, o império da lei constitucional tem servido até então para vedar as arbitrariedades escamoteadas por artimanhas do poder executivo, no sentido de conter recursos nas dotações orçamentárias discricionárias sob sua responsabilidade.

É importante também destacar que a vinculação de recursos financeiros, bem como o estabelecimento de alíquotas tributárias direcionadas aos direitos sociais, são as principais características de um governo democrático.

A Vinculação de Receitas para o financiamento da Educação do Campo na Constituição de 1988 e na LDB – Lei 9.394, de 1996

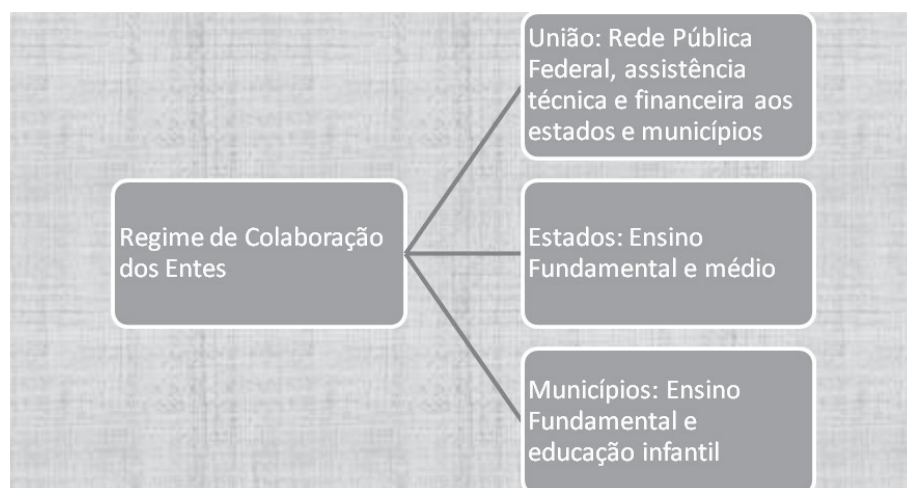
A Constituição Federal de 1988, constituída sob o paradigma democrático, traz como base principiológica a descentralização de recursos, sobretudo aqueles com o fito de financiar os direitos sociais, entre os quais a educação, devidamente prevista no artigo 6º do Texto Constitucional vigente.

Além do mais, no que tange a este direito, obrigou o Estado a garantir o Ensino Fundamental obrigatório e gratuito inicialmente, bem como a progressiva universalização do Ensino Médio e o atendimento educacional especializado aos portadores de necessidades educacionais especiais.

No que tange aos recursos financeiros vinculados, coube à organização dos entes federados, União, Estados, Municípios e Distrito Federal atuarem em regime de colaboração, sendo que a participação das receitas da União restou fixada em 18% dos impostos, e dos Estados, Municípios e Distrito federal, em 25%, conforme o artigo 212 da Constituição Federal de 1988.

Figura 1

Organograma demonstrativo do regime cooperação entre os Entes



Fonte: Fluxograma elaborado pelo autor a partir da exegese da CF/88 (BRASIL, 2014).

Este regime de colaboração está devidamente grafado no artigo 211 da Constituição de 1988 e também consta no artigo 8º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9394, de 1996, importando ainda observar que o regime de cooperação supramencionado não está de forma alguma retirando a autonomia de qualquer dos entes, e tão pouco hierarquizando as esferas administrativas, união, estados e municípios (BRASIL, 1996).

Entende-se ainda que ao mencionar a educação como direito de todos e dever do Estado, sendo este um direito público subjetivo, não trouxe nenhuma distinção territorial de domicílio dos cidadãos, ou seja, não importando se a circunscrição que assistem é urbana ou rural. Deste modo, os princípios e preceitos constitucionais da educação abrangem todos os níveis e modalidades de ensino ministradas em qualquer lugar do território pátrio.

Destarte, apesar de não mencionar o texto constitucional de maneira taxativa o ensino rural, a exegese do texto possibilitou às Constituições Estaduais e à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional o tratamento da educação rural no âmbito do direito à igualdade e do respeito às diferenças.

Ademais, quando estabelece no artigo 62, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), mediante lei específica, reabre a discussão sobre educação do campo e a definição de políticas para o setor.

Quadro 6

Demonstrativo da Vinculação dos Recursos para a Educação Previstos na CF/1988

| Fontes de recursos | Percentual |
|--------------------|------------|
| União | 18% |
| Estados | 25% |
| Municípios | 25% |
| Distrito Federal | 25% |

Fonte: Quadro elaborado pelo autor a partir das Disposições do Texto Constitucional de 1988.

Até o fim do governo militar e início da Nova República atesta-se o total esquecimento e descaso com a educação no campo em todos os sentidos; as atenções estavam voltados exclusivamente para a educação urbana, e políticas específicas somente apareceram sob a vigência da Constituição de 1988.

Com a redemocratização e apesar de a nova Constituição aprovada em 1988 dispor um capítulo sobre a educação, além de enquadrá-la como direito social, esta não menciona de forma literal o termo educação do campo, ou qualquer sinônimo aproximado, porém, reserva à educação o status de igualdade para todos, bem como fornece garantias de acesso e permanência na escola, contemplando-a como direito de todos e dever do Estado e da família.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional vem estabelecer pela primeira vez direcionamentos específicos para a escola do campo:

Art. 28. Na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente:

I conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural;

II organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas;

III - adequação à natureza do trabalho na zona rural. (BRASIL, 1996).

Como se pode ver, a LDB prevê a elaboração de novas diretrizes para a educação, inclusive para a educação no campo, prescrevendo a obrigatoriedade de adaptações necessárias de acordo com as características e peculiaridades regionais, apesar de não satisfazer em sua completude às expectativas dos movimentos em prol da educação no campo, sobretudo no que é condizente à formação docente. Mesmo não a mencionando diretamente, podemos considerar um passo importante a presente regulamentação, uma vez que veio servir de fundamento para uma regulamentação mais específica.

É inquestionável que a Lei Educacional pós CF/88 trouxe em si “avanços” e proporcionou conquistas voltadas às políticas educacionais para o campo, mesmo que por vezes de forma escamoteada e sorrateira se observem os interesses neoliberais. Santana (2006), discutindo tais interesses na LDB, diz que “não é

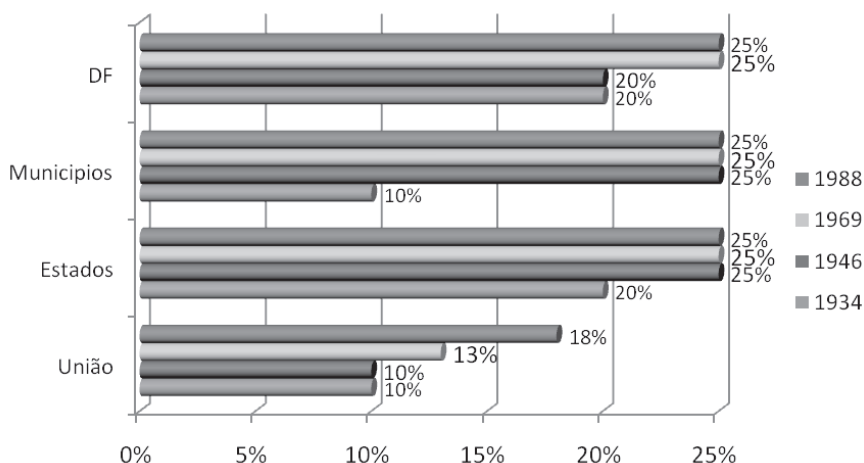
possível negar o neoliberalismo presente no cotidiano escolar e a subordinação da educação a valores de mercado”.

O Decreto Federal nº 7.352, de 4 de novembro de 2010, vem regular sobre a Política de Educação do Campo e o Programa Nacional de Educação e Reforma Agrária, tratando da formação de professores, dos investimentos e política de financiamento baseada nas cotas de participação entre os entes federados: União, estados, municípios e Distrito Federal (BRASIL, 2010).

Merece atenção especial o regime de coparticipação entre os entes federativos União, estados, Distrito Federal e municípios trabalhando em prol da formação do docente do campo, a prioridade no acesso ao ensino superior para os docentes do campo, bem como a flexibilização metodológica e a necessidade de conciliação com a prática profissional. Isto representa um avanço inimaginável para se garantir a utópica universalização do ensino e a erradicação das desigualdades estruturais formatadas durante o processo histórico da educação brasileira, sobretudo o processo de captação e vinculação constitucional dos recursos, conforme se pode visualizar no gráfico abaixo:

Gráfico 1

Vinculação Constitucional de Recursos para a Educação



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da exegese das Constituições que vigoram no Brasil desde 1824 a 1988.

Os textos constitucionais sempre foram consensuais em atribuir responsabilidades para os estados e municípios, tanto que desde a Constituição de 1824, verifica-se a atribuição das antigas províncias e a autonomia privada a oferta/financiamento da educação primária. Na verdade se tratava de uma forma encontrada pelo Governo Federal de contenção de despesas, no entanto essa metodologia financeira, baseada no arroxo fiscal e na mera distribuição de responsabilidades sempre teve como consequência a oferta de um serviço público de péssima qualidade.

Com o advento das constituições democráticas, pode-se verificar no gráfico acima, que os recursos direcionados para os estados e municipalidades teve um aumento significativo, porém, não podemos mensurar a efetividade dos repasses, uma vez que os mesmos originam-se da arrecadação de cada ente, o que de fato significa que os recursos disponíveis são proporcionais à capacidade arrecadadora de cada unidade federativa ou município, sentido em que fica impossível a visualização da igualdade real dos repasses.

Ademais, não se pode esquecer de destacar a importância dos instrumentos legais de regulamentação dos recursos previstos nas Constituições, a título de exemplo, delimitar-se-á aqui a vigência da Constituição de 1988, que tem com instrumento legal regulamentar da Educação a Lei 9.394 de 1996 – LDB, que não estabelece nenhuma diferença com relação aos repasses financeiros entre a educação do campo e da cidade, apesar de estabelecer, no seu artigo 28, que a educação pública ofertada no campo deve atender às necessidades regionais. Porém, esta regulamentação, apesar de ser de fato um avanço, ainda carece de insumos legislativos para conduzir a um processo de fato isonômico no tange à distribuição dos recursos.

Considerações finais

A história nacional sobre o financiamento educacional contada a partir da exegese dos textos constitucionais do Primeiro Reinado até a Constituição de 1988, mostra que a educação do campo foi forjada na dinâmica da submissão, sob uma visão urbanocêntrica, em que o espaço rural sempre teve que se contentar com

as “sobras” da cidade, numa perspectiva orçamentária sempre residual, localizada num patamar inferior em relação à educação ofertada na cidade. Convém ainda apontar, que na atualidade, apesar de a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 205 e 208, provisionar a consolidação da igualdade de tratamento financeiro entre a Educação do Campo e a Educação Urbana, ainda é possível perceber na efetivação das políticas públicas, nas verbas, no modelo de gestão e nos encaminhamentos da legislação direcionadas para o campo o espectro de um tratamento inferiorizado.

O levantamento histórico da legislação pátria a respeito da educação do campo no Brasil, também se mostrou suficiente para constatar que a obrigatoriedade de implementação orçamentária sempre foi prejudicada por questões políticas e/ou por falta de representatividade. Os textos constitucionais que vigoraram no país até 1934 trataram a educação como uma, ou seja, sem considerar quaisquer diferenças na oferta e nas necessidades campo e cidade. Até mesmo a Constituição atual, de 1988, não estabelece claras diferenças no direcionamento dos recursos vinculados à educação. No que concerne à Legislação Infraconstitucional, a título de exemplificação, a LDB – Lei nº 9394/1996, representa certo avanço em relação ao tema, quando contempla em seu artigo 28 que a oferta da Educação Básica do Campo deve promover a adequação necessária às especificidades e peculiaridades locais, respeitando as características, a territorialidade e a identidade dos povos do campo, porém, a distinção de tratamento encerra-se aí.

Apesar da boa intencionalidade da LDB, esta não se faz suficientemente clara na regulamentação das políticas a serem implementadas na Educação do Campo, abrindo inclusive espaços para a sonegação por parte do Estado na garantia do direito básico à educação de qualidade, ou pelo menos na mesma medida de qualidade ao que é ofertado na zona urbana. O caráter difuso da LDB de 1996 tem aberto espaço para a implementação de políticas e programas que garantem apenas resultados paliativos, tais como a nucleação, as classes multisseriadas, o rateio dos recursos proporcionais às escolas da zona urbana, entre outros.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2014.

_____. **Constituição da República Federativa Brasil**, 16 de junho de 1934. Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 22 jan. 2015.

_____. **Constituição da República dos Federativa Brasil, 18 de setembro de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 22 jan. 2015.

_____. **O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**, datado de 1932, <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 22 jan. 2015.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional nº 4.024 de 1961**, <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 22 jan. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 22 jan. 2015.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

HORTA, J. S. B. A Constituinte de 1934: Comentários. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas: Editora Autores Associados, 2001, p. 139-152.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Financiamento da educação no Brasil**: recursos financeiros públicos e privados. [S.l.]: ANPAE, 1975. (Cadernos de Administração Escolar, VI). Tese apresentada à Faculdade de Educação da USP, em 1972.

MONLEVADE, João Antonio. **Algumas reflexões sobre a transição Fundef-Fundeb**. Brasil, 2001. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/fundeb_art_monlevad.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2015.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa. (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Editora Xamã, 2001.

PINTO, José Marcelino Rezende. Requisitos para a construção do FUNDEB. In: LIMA, Maria José Rocha; DIDONET, Vital. (Orgs.). **FUNDEB: avanços na universalização da educação**. Brasília, DF: Inep, 2000.

RIBEIRO, Maria Luisa S. **História da educação brasileira**: a organização escolar. 14. ed. Campinas/SP: Editora Autores Associados, 1995.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes Rocha. **República e Federação no Brasil**: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Livraria Del Rey, 2001.

SANTANA, Djácia. A LDB e a educação do campo. 2006. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/721/1/A-Ldb-E-A-Educacao-Do-Campo/pagina1.html>>. Acesso em: 16 maio 2011.

TANURI, Leonor Maria. História da formação de professores. **Revista Brasileira de Educação** – São Paulo, maio/jun./jul./ago. 2000, n. 14, p. 61-88.

Capítulo 17

O MONITORAMENTO DO FUNDEB: CONHECENDO O SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE ORÇAMENTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO (SIOPE)

Andreia Couto Ribeiro⁶⁶
Wellington Ferreira de Jesus⁶⁷

Introdução

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) constitui-se um dos atuais pilares da política de financiamento público para a área educacional implantada

⁶⁶ Doutoranda em Educação pela UCB, mestra em educação pela UCB linha de pesquisa Políticas, Gestão e Economia da Educação, integrante do grupo de pesquisa O financiamento da educação básica brasileira no século XXI: contradições, limites, possibilidades e perspectivas.

⁶⁷ Doutor em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG), professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCB, coordenador do grupo de pesquisa O financiamento da educação básica brasileira no século XXI: contradições, limites, possibilidades e perspectivas.

no país. Considera-se o Fundo um mecanismo significativo de redistribuição de recursos de impostos e transferências arrecadados pelos Estados e Municípios e constitucionalmente alocados pelas unidades da Federação, estruturado no princípio constitucional do federalismo brasileiro, almejando equacionar a situação de desigualdade educacional pela simetria da assistência financeira anual aportada ao estudante.

O Fundeb tem sua origem no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef),⁶⁸ regulamentado em 1996, focalizando recursos para o ensino fundamental regular obrigatório. Após dez anos, no contexto da arena política em disputa por direitos sociais, exercida por representações de diversos segmentos da educação, o Fundef transformou-se no Fundeb, com a ampliação da cesta de recursos e da abrangência ao alunado censitário da educação básica.

Estabelecido em 2006, o Fundeb distribui de forma descentralizada o volume de 20% dos recursos arrecadados de impostos e transferências vinculados à educação, para beneficiar diretamente o alunado da educação infantil e dos ensinos fundamental e médio (BRASIL, 2006). Além disso, atua na dimensão de valorização da equipe de pessoas responsáveis pelo desenvolvimento de ações educacionais nas escolas, priorizando a remuneração dos profissionais do magistério da rede pública de educação básica.

Regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007b), conhecida como a Lei do Fundeb, e pelo Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007 (BRASIL, 2007a), utiliza do mecanismo de assistência financeira com transferência automática de recursos provenientes de impostos e transferências dos Estados e Municípios, mantendo critérios pré-determinados para definir a demanda e a utilização dos valores arrecadados.

Caracteriza-se em fundos contábeis estaduais, formados pela distribuição dos recursos proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica, e marcados pela obrigatoriedade de utilização mínima de 60% dos recursos para

68 O Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério (Fundef), de caráter provisório e contábil, foi implantado nacionalmente em 1º de janeiro de 1998, teve vigência até o ano 2006, sendo composto por 15% da arrecadação sobre os fundos (FPE, FPM) e tributos (ICMS, IPI-Exportação e Receita da Lei Kandir) de estados e municípios.

pagamento de remuneração de profissionais do magistério e máxima de 40% para demais despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Apesar de significar a melhor distribuição de recursos para a educação básica, Oliveira (2007) observa que a educação ainda se ressentia de maior investimento e de ação mais eficaz na redução da desigualdade entre os entes federados.

O Censo Escolar de 2013, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), aponta que o ensino público brasileiro mantém mais de 41 milhões de estudantes matriculados na educação básica (ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2015). Fundamentado nesse quantitativo de alunos, o Fundeb distribuiu em 2014 cerca de R\$ 126 bilhões, o que representa aproximadamente 6,83% do total de receitas tributárias arrecadadas no país, em torno de R\$ 1,848 trilhões (BRASIL, 2015). A tabela 1, a seguir, apresenta a evolução da arrecadação tributária e a relação percentual entre essa arrecadação e a receita do Fundeb no período de 2008 a 2014.

Tabela 1

Carga tributária do Brasil e receita do Fundeb – 2008 a 2014

| Ano | Total da Receita Tributária (R\$ milhões) | Total da Receita Tributária (R\$ milhões) Em valores Reais 2014 (*) | Estimativa total da Receita do Fundeb (R\$ milhões) | Estimativa total da Receita do Fundeb (R\$ milhões) - Em valores Reais 2014 (*) | Percentual |
|------|---|---|---|---|------------|
| 2008 | 1.033.916,89 | 1.450.984,70 | 63.711,02 | 89.411,17 | 6,16% |
| 2009 | 1.055.440,23 | 1.419.961,13 | 72.197,67 | 97.132,82 | 6,84% |
| 2010 | 1.264.148,52 | 1.605.846,19 | 83.615,85 | 106.217,11 | 6,61% |
| 2011 | 1.463.024,92 | 1.745.050,34 | 98.213,13 | 117.145,55 | 6,71% |
| 2012 | 1.574.860,82 | 1.774.820,15 | 106.618,24 | 120.155,51 | 6,77% |
| 2013 | 1.740.419,49 | 1.851.937,56 | 116.661,48 | 124.136,61 | 6,70% |
| 2014 | 1.847.739,70 | 1.847.739,70 | 126.189,14 | 126.189,14 | 6,83% |

Nota: (*) Índice de correção da inflação anual utilizado: IPCA – Ano Base 2014.

Fontes: Carga Tributária no Brasil - 2008 a 2014 - Receita Federal (BRASIL, 2009b; 2010b; 2011c; 2012b; 2013c; 2014c; 2015).

Relatório “Distribuição do Fundeb por Estado - Total - 2008 a 2014” (BRASIL, 2008a a 2012a; 2013b; 2014a).

O monitoramento da aplicação dessas verbas vinculadas à educação e do cumprimento das metas legais, disposto no inciso V, do artigo 30 da Lei do Fundeb (BRASIL, 2007b), é realizado por intermédio do Sistema de Informações

sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), administrado pelo Governo Federal, em colaboração com os entes subnacionais, atendendo ao previsto no texto daquela Lei, nos seguintes dizeres:

Art. 30. O Ministério da Educação atuará:

...

V - no monitoramento da aplicação dos recursos dos Fundos, por meio de sistema de informações orçamentárias e financeiras e de cooperação com os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 2007b).

Inicialmente sob a responsabilidade do Inep, o Siope foi instituído pela Portaria MEC nº 06, de 20 de junho de 2006, tendo sua operação transferida, após dois anos, ao encargo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por meio da Portaria MEC nº 844, de 8 de julho de 2008 (BRASIL, 2013). O sistema eletrônico coleta, processa e dissemina informações referentes aos orçamentos da educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, resultando no cálculo da aplicação da receita de impostos e contribuições vinculados ao MDE, bem como do percentual gasto com remuneração de profissionais do magistério com verbas do Fundeb.

A intenção desse artigo é abordar, por meio de um estudo exploratório e análise documental, o mecanismo de monitoramento da utilização dos recursos financeiros distribuídos pelo Fundeb. Para isso, o estudo está dividido em duas partes, em que serão explicitados os dados registrados no Siope, no período de 2008 a 2014, pelos órgãos governamentais, sobre a implementação dos fundos contábeis nos Estados e Municípios, abordando na primeira seção, o desempenho das metas legais.

Na segunda parte são detalhados os itens de receitas e de gastos realizados por tipo de despesa para a educação escolar, com os recursos do Fundeb. Nas considerações finais procura-se apontar a importância dessas informações geradas pela ferramenta, para contribuir e apoiar a atuação dos gestores educacionais.

Por fim, considerando a importância desse sistema informatizado no acompanhamento da aplicação de recursos financeiros no desenvolvimento da educação brasileira, espera-se contribuir com o entendimento do tema e da implantação da política de financiamento da educação básica.

O Siope e as metas de vinculação de recursos para a educação

O Siope é uma ferramenta de monitoramento que tem a finalidade de auxiliar no planejamento, na gestão e no acompanhamento do financiamento público da educação, mediante a disponibilização de informações de natureza orçamentária e financeira, que envolvem arrecadação das receitas e a realização de despesas no âmbito educacional, concretizadas pela administração dos órgãos municipais, estaduais e do Distrito Federal.

O financiamento das ações tem papel de destaque no processo histórico que marca a educação em nosso país, envolvida por lutas e movimentos pela garantia do direito fundamental ao ensino gratuito e de qualidade para todos os cidadãos. Dourado (2007) destaca que esse processo de desenvolvimento da educação brasileira, em especial da educação básica, tem sido acentuadamente marcado pela exclusão, pela desigualdade e pela lógica da continuidade e descontinuidade em sua concretização. Nesse contexto, a vinculação de recursos provenientes da receita de impostos e contribuições ao MDE tornou-se um pressuposto básico à oferta desse ensino público.

A assistência financeira para a educação é uma responsabilidade compartilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A CF/1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – definem que os Municípios devem utilizar, no mínimo, 25% das receitas de impostos e transferências constitucionais para atendimento da educação infantil e do ensino fundamental e que os Estados e o Distrito Federal devem empregar o mesmo percentual para priorizar o ensino fundamental e o médio. Determinam, também, que 18% desses recursos sejam utilizados pela União para organizar e financiar a rede federal de ensino e prestar apoio técnico e financeiro, de forma redistributiva e supletiva, aos demais entes federados – art. 211 e 212 da CF/1988 e 9º e 69 da LDB/1996 (BRASIL, 1988; 1996a).

As fontes de receitas que compõem a cesta de investimentos obrigatórios para a educação são provenientes de arrecadação de impostos e transferências de competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estipulados na CF/1988. O quadro 1 demonstra os tributos e a forma de repartição dessas receitas entre os entes federados.

Quadro 1

Competências e repartição de impostos e transferências por esfera de governo

| Comp. Arrec. | Sigla/Denominação | Repartição da receita | | | |
|-----------------|---|-----------------------|---|---|---|
| | | União | Estado e DF | Município | Base Legal |
| União | II - Imposto sobre Importação de produtos estrangeiros | 100 % | - | - | Art. 153, I, CF |
| | IE - Imposto sobre Exportação de produtos nacionais ou nacionalizado | 100 % | - | - | Art. 153, II, CF |
| | IR - Imposto sobre Renda e proventos de qualquer natureza | 54% (*) | 21,5% a título de FPE | 22,5% + 1% em julho e 1% em dezembro, a título de FPM | Art. 159, I, CF, LC nº 62 /1989 |
| | | - | 100% sobre rendimentos pagos pela administração pública estadual | 100% sobre rendimentos pagos pela administração pública municipal | Art. 153, III, Art 157, I, e Art. 158, CF |
| | IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados | 44% (*) | 21,5% a título de FPE + 10% proporcional ao valor das exportações | 22,5% + 1% em julho e 1% em dezembro, a título de FPM | Art. 153, IV, e Art. 159, II, CF |
| | IOF - Imposto sobre Operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários | - | 30% | 70% | Art. 153, V, CF |
| | ITR - Imposto sobre Propriedade Territorial Rural | 50% | - | 50% | Art. 153, VI, e Art. 158, I, CF |
| | IGF - Imposto sobre Grandes Fortunas | 100 % | - | - | Art. 153, VII, CF |
| | IOF ouro - Imposto sobre Operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários | - | 30% | 70% | Art. 153, § 5º, CF |

Continuação_Quadro 1

| Comp. Arrec. | Sigla/Denominação | Repartição da receita | | | |
|--------------|--|-----------------------|-------------|-----------|--|
| | | União | Estado e DF | Município | Base Legal |
| Estado | ITCMD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação | - | 100% | - | Art. 155, I, CF |
| | ICMS - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestação de Serviços de Transporte interestadual e intermunicipal e de Comunicação | - | 75% | 25% | Art. 155, II, e Art. 158, IV, CF |
| | IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores | - | 50% | 50% | Art. 155, III, e Art. 158, III, CF |
| Município | ITR – Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (fiscalização e cobrança por opção do Município) | - | - | 100% | Art. 153, III, § 4º, e Art. 158, I, CF |
| | IPTU – Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana | - | - | 100% | Art. 156, I, CF |
| | ITBI – Imposto de Transmissão “inter vivos” de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis | - | - | 100% | Art. 156, II, CF |
| | ISS - Imposto sobre Serviços de qualquer natureza | - | - | 100% | Art. 156, III, CF |

Fonte: Elaborado pela autora, baseado na Constituição Federal 1988.

Obs.: (*) 3% para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de instituições financeiras de caráter regional.

Apesar da previsão legal da CF/1988, ainda na década de 1990, a educação brasileira, sobretudo na educação básica, apresentava uma série de contradições e limitações. Jesus (2007) observou que, no início do século XXI, ainda se discutia um mecanismo de financiamento da educação pública que fosse permanente e constante, uma política de Estado eficaz para materializar o direito à educação para toda a sociedade.

Essa situação é comprovada pelos indicadores educacionais apurados naquele período, como o grande número de pessoas não alfabetizadas, de crianças e jovens fora da escola, as altas taxas de evasão, a repetência, a distorção idade/série, a qualificação inadequada dos professores, a desvalorização salarial dos profissionais e a falta de equidade, conforme dados registrados no quadro 2:

Quadro 2

Indicadores educacionais – 1990/1998

| Ano | Indicador | Valores |
|------|---|--------------|
| 1990 | Taxa de repetência – Ensino Fundamental | 34% |
| 1990 | Taxa de evasão – Ensino Fundamental | 6% |
| 1991 | Percentual de pessoas analfabetas na população de 15 anos de idade ou mais | 20,1% |
| 1991 | Taxa de distorção idade/série – Ensino Fundamental | 64,1% |
| 1997 | Média do salário dos docentes 1ª a 4ª séries – Ensino Fundamental - Municipal | R\$ 303,51 |
| 1997 | Média do salário dos docentes 1ª a 4ª séries – Ensino Fundamental - Federal | R\$ 1.257,32 |
| 1998 | Percentual de funções docentes 1ª a 4ª séries – E.F. – nível superior completo. | 21,6% |
| 1998 | Percentual de funções docentes 5ª a 8ª séries - E.F. – nível superior completo. | 75,8% |

Fonte: Relatório EFA 2000 - Educação para todos: Avaliação do ano 2000 – Inep/MEC (BRASIL, 2000)

Foi nesse contexto de necessidade de mudança estrutural que surgiu o Fundef, instituído pela EC nº 14/1996, que determinou a redistribuição equitativa de recursos entre entes governamentais localizados em um mesmo Estado, com a obrigatoriedade de uso de, no mínimo, 60% da receita arrecadada para a educação (15% do total de impostos e transferências) na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental (BRASIL, 1996c)

Com a regulamentação pela Lei nº 9.424/1996, o Fundef passou a repartir automaticamente as verbas arrecadadas, considerando o número de alunos matriculados no ensino fundamental regular da rede municipal e estadual, com destinação de pelo menos 60% para remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício.⁶⁹ Dessa forma, foi definido um valor mínimo por aluno para cada Estado, distribuído igualmente pelos Municípios, sem considerar sua arrecadação (BRASIL, 1996b)

O Fundef vigorou de 1998 a 2006 e, a partir de estudos, pesquisas e disputas na arena política, foi aprimorado para o Fundeb, concretizado pela EC nº 53/2006, passando a contemplar toda a educação básica, incluindo o atendimento total de alunos matriculados na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio e acrescentando as fontes de arrecadação e de participação da União (BRASIL, 2007b).

A vigência do Fundeb está estabelecida para o período de 2007 a 2020 e, além do número de alunos cadastrados no Censo Escolar, a distribuição de recursos considera fatores de ponderação para as diferentes modalidades e desdobramentos da educação básica, instituindo um valor mínimo-aluno-ano para cada um. Nesse formato, são repassados valores diferentes para creche pública e conveniada, pré-escola, anos iniciais e finais do ensino fundamental, ensino médio (integrado ou não à educação profissional), educação especial, educação de jovens e adultos, educação indígena e quilombola, considerando ainda os desdobramentos de localização urbana e do campo, tempo integral e parcial.

69 Efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

Cury (2007) aponta o Fundef e o Fundeb como iniciativas nacionais que impactaram o pacto federativo brasileiro, pela estratégia de cooperação, descentralização e distribuição de competências e responsabilidades, com a pretensão de contribuir para a alteração dos índices de rendimento e movimentação escolar no âmbito da educação básica. Dentre essas responsabilidades, o monitoramento da aplicação dos recursos da educação, por meio de sistema específico para esse fim, constitui importante mecanismo de apoio técnico relacionado à aplicação das verbas vinculadas à educação, sobretudo do Fundeb, que reúne uma expressiva parcela desses recursos.

A Lei do Fundeb estabeleceu que o Ministério da Educação (MEC) seja o responsável pela assistência relacionada à aplicação dos Fundos, com a realização de estudos técnicos para definição do valor referencial anual por aluno, que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino, e de monitoramento da aplicação dos recursos, por meio de sistemas de informações orçamentários e financeiros (BRASIL, 2007b).

Com esse intuito, o MEC institucionalizou o Siope, com a finalidade de coletar informações sobre orçamentos e investimentos públicos realizados na área educacional pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e monitorar o cumprimento dos limites legais de aplicação mínima, subsidiando a implantação, o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas educacionais, com os seguintes objetivos básicos:

- I. constituir base de dados nacional detalhada sobre receitas e investimentos públicos em educação de todos os entes federativos;
- II. estabelecer padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, visando assegurar ensino de qualidade para todos os brasileiros, em atenção ao disposto no artigo 74 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB);
- III. permitir o planejamento e dimensionamento das ações supletivas da União em educação, em respeito ao comando do parágrafo 1º do artigo 211 da Constituição Federal;
- IV. subsidiar a elaboração de políticas educacionais em todos os níveis de governo;
- V. produzir indicadores de eficiência e eficácia dos investimentos públicos em educação;

- VI. assegurar transparência e publicidade à gestão dos recursos públicos destinados à educação, incrementando os mecanismos de controle legal e social em relação aos percentuais mínimos de recursos vinculados à educação, e
- VII. monitorar a aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (BRASIL, 2006).

Trata-se de sistema eletrônico operado pelo FNDE e pelos órgãos municipais e estaduais de educação, que envolve a instalação, o preenchimento dos dados e a transmissão das informações, com prazos fixados⁷⁰ pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O preenchimento completo e atualizado dos dados orçamentários e financeiros e o cumprimento dos limites legais demonstrados nos índices calculados pelo sistema são condições obrigatórias para a realização de transferências voluntárias e a assinatura de convênios ou termos de cooperação com órgãos governamentais, estabelecidas pela Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, firmada pelos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda e pela Controladoria Geral da União, conforme registrado a seguir:

Art. 38. São condições para a celebração de convênios, a serem cumpridas pelo conveniente, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nas demais normas aplicáveis:

...

IX - aplicação mínima de recursos na área da Educação, em atendimento ao disposto no art. 212, da Constituição Federal, e no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea “b”, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e que se constitui na aplicação anual, na manutenção e desenvolvimento do ensino, do percentual mínimo de vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, cujos dados do exercício encerrado devem ser fornecidos pelo Ente Federativo ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para processamento pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em

⁷⁰ O Siope é disponibilizado para *download*, em versão anual, até 30 de dezembro de cada ano, na página eletrônica do FNDE. O preenchimento dos dados no sistema é anual e o prazo de transmissão, sem penalidades, é de até trinta de abril para os municípios e até trinta e um de maio para estados e DF, em harmonia com o disposto no artigo 51 da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Educação (SIOPE)... (Redação dada pela Portaria Interministerial nº 495, de 2013). (BRASIL, 2011b)

Dessa forma, as informações orçamentárias e financeiras relacionadas à educação, desde o ano de 2005, são declaradas pelos governos estaduais e municipais no Siope. A partir desses dados, os resultados dos cálculos percentuais dos limites legais apresentam-se em quatro indicadores, descritos no quadro 3.

Quadro 3

Indicadores educacionais – Limites legais

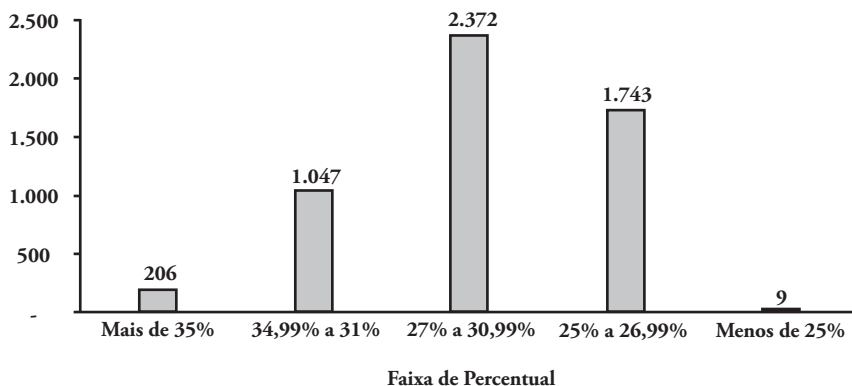
| Descrição |
|---|
| 8) Percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE (mínimo de 25% para estados, DF e municípios) |
| 9) Percentual de aplicação do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério (mínimo de 60%) |
| 10) Percentual de aplicação do Fundeb em despesas com MDE, que não remuneração do magistério (máximo de 40%) |
| 11) Percentual das receitas do Fundeb não aplicadas no exercício (máximo de 5%) |

Fonte: Caderno de Estudos do Siope – FNDE (BRASIL, 2013a).

Analisando as informações do Siope do ano de 2014, constata-se que 5.377 (96,6%) do total dos municípios brasileiros (5.568) enviaram suas declarações. O gráfico 1 demonstra o percentual de aplicação, em despesas de MDE, das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação, com referência ao mínimo de 25% para Estados, DF e Municípios, estipulado na CF/1988. Pode-se observar que aproximadamente 0,2% dos municípios (9) não cumpriu o limite legal e que cerca de 4% dos entes municipais (206) ultrapassaram o volume de verbas vinculadas, gastando mais de 35% de seus recursos na educação.

Gráfico 1

Quantidade de municípios por faixa percentual de utilização do mínimo de 25% das receitas resultantes de impostos em MDE – 2014

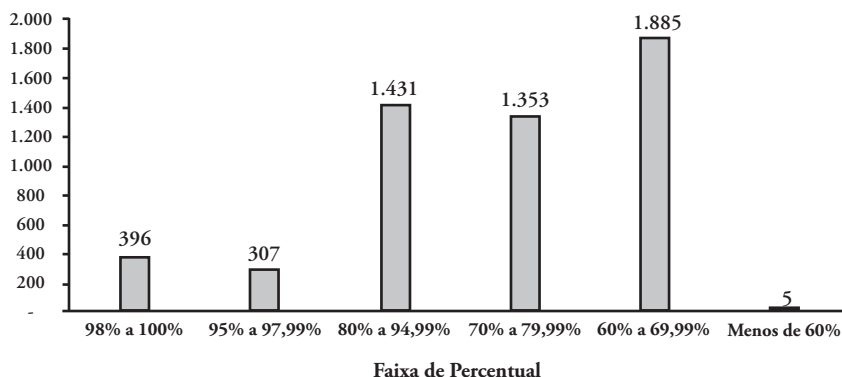


Fonte: Siope – Parâmetros – Municipal – Acesso em: 28 jan. 2016.

Considerando a aplicação das verbas do Fundeb, verifica-se, no gráfico 2, a seguir, que cerca de 7% dos municípios declarantes (396) utilizaram mais de 98% dos recursos na remuneração dos profissionais do magistério e somente 0,1% (5) não cumpriu com a determinação legal de utilização mínima de 60% dos recursos em pagamento dessas despesas.

Gráfico 2

Quantidade de municípios por faixa percentual de utilização do mínimo de 60% do Fundeb na remuneração do Magistério – 2014



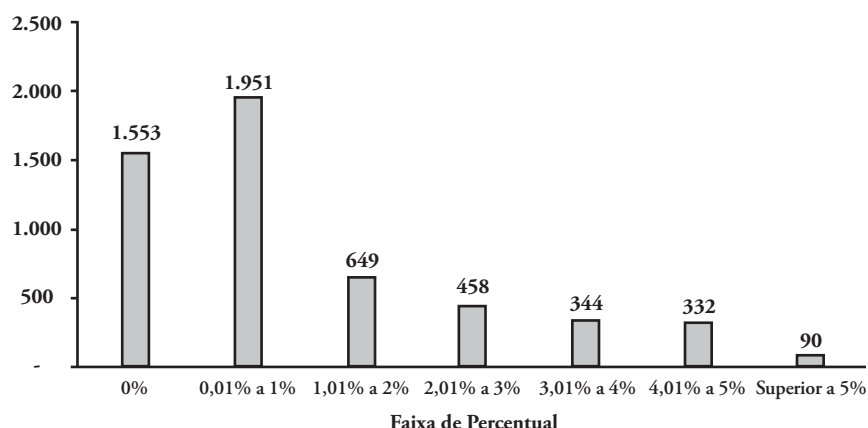
Fonte: Siope – Parâmetros – Municipal – Acesso em: 28 jan. 2016.

Apesar de a maioria dos municípios cumprirem os percentuais definidos pela CF/1988, estudiosos atuais indicam a necessidade de aumento da vinculação de recursos para a educação, tal como Amaral (2015), que, ao comparar o valor aplicado por pessoa em idade educacional no Brasil e a média do “Bloco” da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), conclui que ainda são muitos os desafios para a gestão da educação pública no Brasil, para atuar nos problemas dos sistemas de educação básica, considerando que, em comparação com outros países, são insuficientes os recursos aplicados nesse nível da educação pública brasileira.

Nesse contexto de carência de recursos, uma situação preocupante relacionada a saldo de recursos surge com as informações declaradas no Siope pelos órgãos governamentais. Os dados demonstram que nem todo o recurso disponibilizado anualmente pelo Fundeb é utilizado. O gráfico 3 indica que aproximadamente 2% dos municípios (90) tiveram saldo de recursos do Fundo superior a 5% do total depositado. No total de municípios declarantes, aproximadamente 29% (1.553) utilizaram todo o recurso anual do Fundeb em 2014.

Gráfico 3

Quantidade de municípios por faixa percentual com saldo máximo de 5% do Fundeb não utilizado no exercício – 2014



Fonte: Siope – Parâmetros – Municipal – Acesso em: 28 jan. 2016.

Essas informações advindas do Siope oportunizam a análise das formas de gestão do financiamento educacional e possibilitam tanto ao gestor público como aos representantes da sociedade investigar as causas dos desperdícios ou da utilização indevida de recursos pela administração pública, avaliar as formas de execução dos atos administrativos e identificar as ações que podem ser melhoradas, para colaborar com a eficácia e eficiência da política financeira.

Os gastos educacionais do Fundeb registrados no Siope

Os recursos vinculados constitucionalmente à educação devem ser aplicados exclusivamente em MDE. De forma específica, a LDB/1996 impõe como sua destinação despesas relacionadas à aquisição, à manutenção e ao funcionamento das instalações e dos equipamentos necessários ao ensino, ao uso e à manutenção de bens e serviços, à remuneração e ao aperfeiçoamento dos profissionais de educação, à aquisição de material didático, ao transporte escolar, entre outras ações de âmbito educacional – art. 70 da LDB/1996 (BRASIL, 1996a).

Seguindo essa premissa, a Lei do Fundeb estipula que os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos da complementação da União, devem ser utilizados no exercício financeiro, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, em ações consideradas como MDE, indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica, desde que no âmbito de sua competência.

Dentre as classificações utilizadas para aglomerar as despesas educacionais, o sistema divide as categorias econômicas em “corrente” e “capital”.⁷¹ O primeiro tipo se refere a despesas de custeio da manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, como, por exemplo, despesas com pessoal, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone etc. Já a despesa de capital se relaciona com a formação de um bem de capital, como aquisição de máquinas, equipamentos, realização de

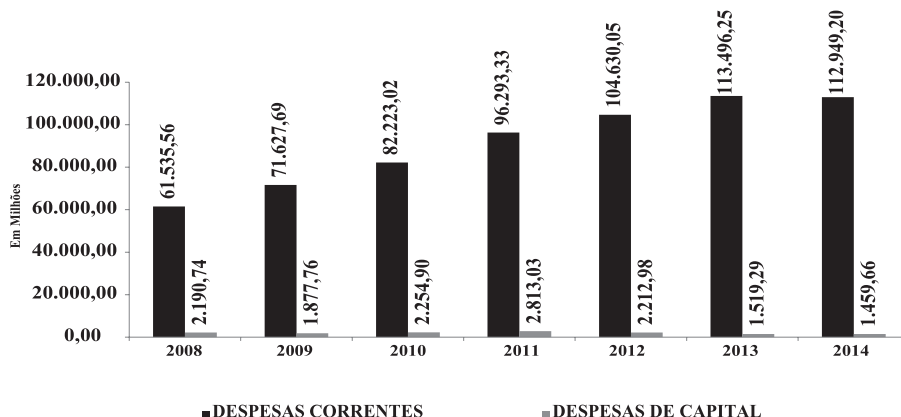
71 Codificação de classificação de receitas e despesas definidas na Portaria/SOF Nº 29, de 27/06/2007 e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), previsto na Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 01/07/2012.

obras, aquisição de imóveis, entre outros.

Pelo levantamento das despesas realizadas com recursos do Fundeb e declaradas no Siope, pelos Estados e Municípios no período de 2008 a 2014, observa-se, no gráfico 4, os valores gastos, considerando o aglomerado dos itens em despesas correntes e de capital, totalizando mais de R\$ 114 bilhões de recursos utilizados. Pode-se concluir que o gasto com itens de consumo cresceu ao longo do período, passando de 96,56% em 2008, para 98,72% em 2014, enquanto os gastos com bens e produtos considerados de investimentos diminuíram de 3,4% em 2008, para 1,3% em 2014.

Gráfico 4

Gastos do Fundeb por tipo de despesas – correntes e de capital – 2008 a 2014



Fonte: Dados extraídos do Siope – Sistema de Informações Estratégicas – Acesso em: 28 jan. 2016.

Analisando os valores de despesas empenhadas registrados no Siope, pode-se verificar que os insumos educacionais com maiores gastos em 2014, após pessoal e encargos, que corresponderam a 90,09% das despesas, foram os pagamentos a serviços de terceiros de pessoas jurídicas e a aquisição de material de consumo, que representaram, respectivamente, 3,04% e 1,55% dos gastos totais. Especificamente entre as despesas de capital, obras e instalações apresentaram o maior percentual – 0,77%. A tabela 2 apresenta o desempenho da utilização de recursos por grupo de itens de despesas em 2008 e 2014.

Tabela 2

Gastos do Fundeb por tipos e itens de despesa – 2008 e 2014

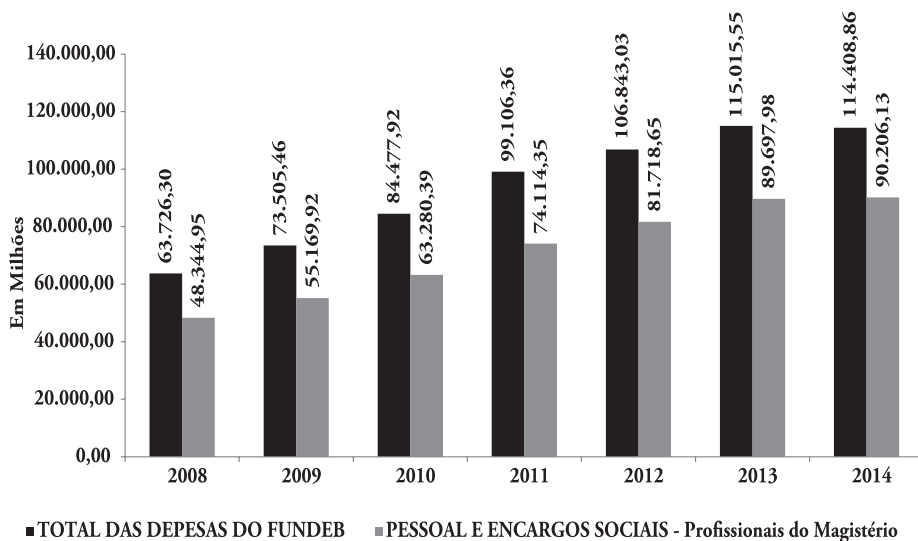
| Tipo de Despesa | 2008 | | 2014 | |
|--|--------------------------|---------------|---------------------------|---------------|
| Despesa Corrente | 61.535.560.937,90 | 96,56% | 112.949.198.421,85 | 98,72% |
| Pessoal e Encargos | 56.086.176.591,18 | 88,01% | 103.075.188.554,06 | 90,09% |
| Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica | 2.247.013.602,02 | 3,53% | 3.472.889.109,24 | 3,04% |
| Material de Consumo | 1.211.743.639,94 | 1,90% | 1.770.079.872,56 | 1,55% |
| Locação de Mão de Obra | 207.606.058,21 | 0,33% | 1.026.641.436,91 | 0,90% |
| Transferências, contribuições e subvenções | 425.968.901,85 | 0,67% | 818.995.097,39 | 0,72% |
| Auxílio alimentação | - | 0,00% | 607.590.584,46 | 0,53% |
| Outros Auxílios a Pessoas Físicas | 67.682.464,43 | 0,11% | 568.673.299,06 | 0,50% |
| Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física | 517.324.466,97 | 0,81% | 526.173.905,37 | 0,46% |
| Premiações, Passagens e consultoria | 106.044.198,00 | 0,17% | 465.629.031,17 | 0,41% |
| Obrigações Tributárias e Contributivas | - | 0,00% | 298.160.311,15 | 0,26% |
| Operações Intra-Orçamentárias | 44.912.910,92 | 0,07% | 215.775.839,30 | 0,19% |
| Contratação temporária, diárias e auxílios | 620.724.123,77 | 0,97% | 102.352.190,68 | 0,09% |
| Juros e Encargos da Dívida | 363.980,61 | 0,001% | 1.049.190,50 | 0,00% |
| Despesa de Capital | 2.190.739.280,60 | 3,44% | 1.459.656.863,99 | 1,28% |
| Obras e Instalações | 1.328.425.459,60 | 2,08% | 884.716.857,59 | 0,77% |
| Equipamentos e Material Permanente | 601.804.519,42 | 0,94% | 461.529.536,15 | 0,40% |
| Transferências | 168.326.825,41 | 0,26% | 50.470.462,77 | 0,04% |
| Outras Despesas de Capital | 92.182.476,17 | 0,14% | 37.687.044,27 | 0,03% |
| Aquisição de Imóveis (Terrenos) | - | 0,00% | 25.252.963,21 | 0,02% |
| Total de Despesas | 63.726.300.218,50 | 100% | 114.408.855.285,84 | 100% |

Fonte: Dados extraídos do Siope – Sistema de Informações Estratégicas – Acesso em: 28 jan. 2016.

Considerando a determinação legal de que pelo menos 60% dos recursos dos Fundos sejam destinados ao pagamento de remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, o gráfico 5 apresenta o desempenho dessa meta, com 75,9% dos gastos nesse item em 2008, chegando a 78,8% em 2014.

Gráfico 5

Comparação de gastos com remuneração de profissionais do magistério e o total de despesas do Fundeb – 2008 a 2014

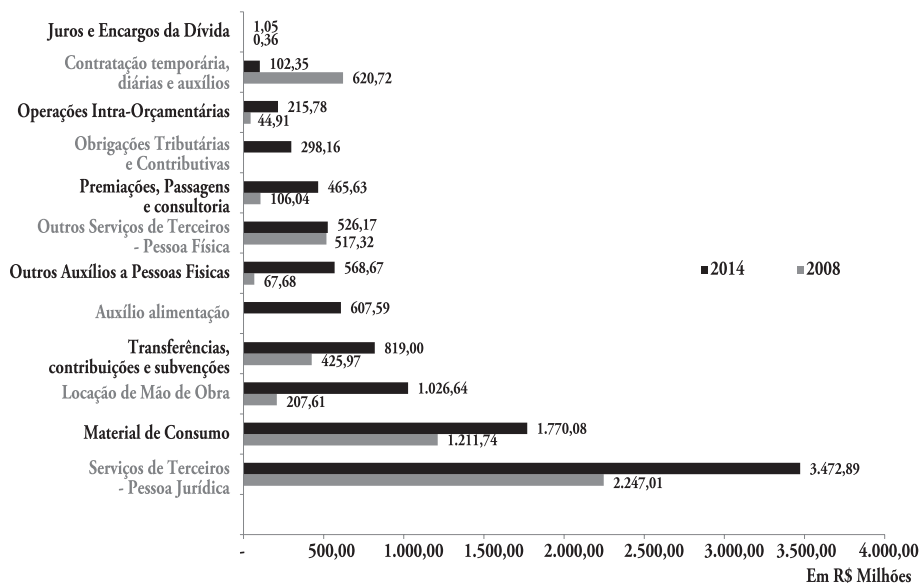


Fonte: Dados extraídos do Siope – Sistema de Informações Estratégicas – Acesso em: 28 jan. 2016.

Com relação aos demais gastos com despesas correntes, constata-se que a maior parte dos recursos foi utilizada na contratação de serviços terceirizados, na aquisição de material didático e de consumo, em repasses para outros órgãos públicos e instituições privadas e no pagamento de auxílios, como alimentação e transporte. O gráfico 6 demonstra essa situação.

Gráfico 6

Outras despesas correntes (exceto pessoal e encargos) – Recursos do Fundeb – 2008 e 2014

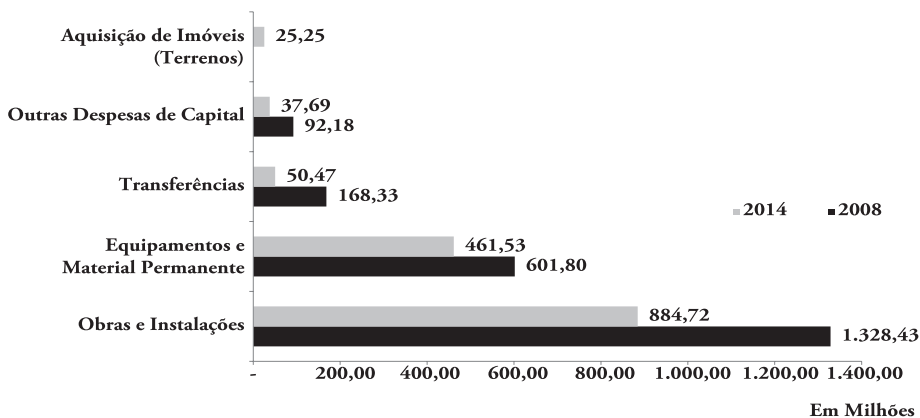


Fonte: Dados extraídos do Siope – Sistema de Informações Estratégicas – Acesso em: 28 jan. 2016.

Da mesma forma, apesar do decréscimo na utilização dos recursos em despesas de capital, passando de R\$ 2,19 bilhões em 2008, para R\$ 1,45 bilhões em 2014, a contratação de serviços de obras e instalações e a aquisição de equipamentos e materiais permanentes destacam-se no grupo desses gastos, conforme se apresenta no gráfico 7, a seguir.

Gráfico 7

Grupos de despesas de capital – Recursos empenhados do Fundeb – 2008 e 2014



Fonte: Dados extraídos do Siope – Sistema de Informações Estratégicas – Acesso em: 28 jan. 2016.

Essas múltiplas informações produzidas no âmbito do Siope permitem o conhecimento do nível de gastos de governos estaduais e municipais em importantes insumos necessários para manter a oferta de serviços educacionais. Araújo (2012) destaca que a definição e a operacionalização de padrões mínimos de qualidade são imprescindíveis para diminuir as desigualdades produzidas no ambiente educacional. Essa preocupação com a qualidade também deve ser considerada nos processos de aquisição desses produtos, de forma que o levantamento de valores monetários dessa natureza permita aos gestores melhores planejamento e execução dos recursos públicos.

Considerações finais

Como se observa, o conjunto de dados que o Siope apresenta permite conhecer o desempenho do Fundeb no financiamento da educação pública, considerando os gastos com profissionais da educação e os demais grupos de despesas realizadas pelos governos estaduais e municipais para o desenvolvimento e a manutenção escolar, bem como os saldos de valores não utilizados. São informações que

contribuem para o monitoramento da execução do Fundeb e permitem sua avaliação e seu planejamento.

No que tange à participação dos entes federados, em que pese o monitoramento ser sua utilidade principal, cabe destacar que o sistema depende de informações declaratórias dos órgãos educacionais, que devem ser pautadas por fontes oficiais e decorrentes de suas prestações de contas junto às entidades de controle, fato que nem sempre ocorre – o que se constata com o quantitativo de municípios que não informam seus dados. A inadimplência prejudica a rede de ensino, impedindo sua inserção em outros processos de assistência federal, tornando o sistema também um instrumento de controle social e mecanismo de punição.

No contexto de limites e possibilidades, não há justificativa aparente para que parte dos órgãos estaduais e municipais não apresente sua declaração anual, já que todos os Estados e Municípios recebem recursos do Fundeb, além dos demais vinculados. Por outro lado, essa situação leva a acreditar na necessidade de maior articulação e colaboração governamental, para apoiar os entes inadimplentes, principalmente por parte da União, que tem a competência constitucional de prestar assistência técnica aos demais órgãos subnacionais.

Uma das perspectivas que merece um olhar diferenciado pelos dirigentes refere-se ao atingimento das metas legais. Os percentuais demonstram a existência de entes governamentais que não cumpriram com os limites mínimos para gastos com remuneração de profissionais do magistério e, por outro lado, outros que utilizam quase a totalidade do recurso com essas despesas, não havendo valores disponíveis para as demais ações de MDE. Da mesma maneira, a presença de saldos de recursos, em tempos de cobrança social por mais verbas para a educação, podem significar desperdícios e problemas na gestão.

As informações do Siope permitem visualizar que tipos de despesas, correntes e de capital, de pessoal e encargos são os gastos que mais consomem os recursos do Fundeb, seguidos de contratação de serviços terceirizados, aquisição de material didático e de consumo, locação de mão de obra e serviços com obras e instalações. Esses mesmos insumos (salários, prédios e equipamentos, materiais de consumo e serviços) encontram-se na cesta de itens apontados como os mais importantes para o processo de ensino-aprendizagem pela metodologia do Custo

Aluno Qualidade Inicial (CAQi), elaborado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (PINTO, 2015).

A complexidade das funcionalidades da ferramenta permite ainda concluir pela necessidade de, posteriormente, dar continuidade à investigação mais detalhada das despesas do Fundeb, no intuito de verificar a legitimidade de se qualificar como MDE os diversos itens elencados, como exemplo dos grupos de “juros e encargos da dívida” e “operações intraorçamentárias” e a junção dos gastos em tipos genéricos como “outras despesas”.

Como resultado do monitoramento do Fundeb, ainda que a evolução do desempenho da educação brasileira nos últimos anos deva ser creditada a inúmeros fatores de ordem social, política e econômica, salientamos que, após a implantação do Fundo, indicadores educacionais que o motivaram apresentaram desempenhos positivos consideráveis, comparados com dados de 1990 e de 2012, como a taxa de repetência no ensino fundamental, que passou de 34% para 9,6%, o abandono escolar, que diminuiu de 6% para 2,8%, e o percentual de pessoas analfabetas na população com 15 anos ou mais, que se reduziu de 20,1% para 8,7% (BRASIL, 2014b).

Por fim, destaca-se a utilização de informações produzidas e disponibilizadas via Siope para o fortalecimento do monitoramento institucional e social dos recursos públicos destinados ao financiamento da educação. Também são relevantes para o intercâmbio de informações e ações de colaboração entre os governos estaduais e municipais, que envolvem o planejamento e a execução das atividades inerentes ao ambiente educacional.

Referências

AMARAL, N. C. do. O Fundeb em uma perspectiva comparada com o financiamento da educação básica nos países da OCDE e do BRICS. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 67-83, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2458/2415>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA 2015. **TODOS PELA EDUCAÇÃO**. São Paulo: Editora Moderna, 2015.

ARAÚJO, R. L. S. Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1215-1233, out./dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302012000400016&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 27 jan. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional. Brasília, DF. 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef. Brasília, DF. 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm>. Acesso em: 18 jan. 2016.

_____. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Brasília, DF. 1996c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **EFA 2000 Educação para todos: Avaliação do ano 2000**, informe nacional, Brasília, DF. 2000. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/312>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. **Decreto nº 6.253**, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Brasília, DF. 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6253.htm>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb. Brasília, DF. 2007b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 18 jan. 2015.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Caderno de Estudos do Siope**. Brasília, DF. 2013a. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/formacao_pela_escola/modulo_cursista_conteudo.pdf> Acesso em 18 jan. 2015.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório Distribuição do Fundeb por Estado - Total 2008**. Brasília, DF. 2008a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório Distribuição do Fundeb por Estado - Total 2009**. Brasília, DF. 2009a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório Distribuição do Fundeb por Estado - Total 2010**. Brasília, DF. 2010a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório Distribuição do Fundeb por Estado - Total 2011**. Brasília, DF. 2011a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório Distribuição do Fundeb por Estado - Total 2012**. Brasília, DF. 2012a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório Distribuição do Fundeb por Estado - Total 2013**. Brasília, DF. 2013b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório Distribuição do Fundeb por Estado - Total 2014**. Brasília, DF. 2014a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. Ministério da Educação. **Relatório Educação para todos no Brasil 2000 – 2015**, Brasília, DF. 2014b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15774-ept-relatorio-06062014&Itemid=30192> Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ministério da Fazenda. Controladoria-Geral da União. **Portaria Interministerial CGU/MF/MPOG nº 507**, de 24 de novembro de 2011. Brasília, DF. 2011b. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=36800&visao=anotado>>. Acesso em 18 jan. 2015.

_____. Receita Federal do Brasil. **Carga Tributária no Brasil 2008**: análise por tributos e base de incidência. Brasília, DF. 2009b. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2008>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. Receita Federal do Brasil. **Carga Tributária no Brasil 2009**: análise por tributos e base de incidência. Brasília, DF. 2010b. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2009>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. Receita Federal do Brasil. **Carga Tributária no Brasil 2010**: análise por tributos e base de incidência. Brasília, DF. 2011c. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2010>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. Receita Federal do Brasil. **Carga Tributária no Brasil 2011**: análise por tributos e base de incidência. Brasília, DF. 2012b. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2011>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. Receita Federal do Brasil. **Carga Tributária no Brasil 2012**: análise por tributos e base de incidência. Brasília, DF. 2013c. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2012>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. Receita Federal do Brasil. **Carga Tributária no Brasil 2013**: análise por tributos e base de incidência. Brasília, DF. 2014c. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2013.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. Receita Federal do Brasil. **Carga Tributária no Brasil 2014**: análise por tributos e base de incidência. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/29-10-2015-carga-tributaria-2014>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

DOURADO, L. F. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 921-946, out./2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

JESUS, W. F. de. **Despesa sagrada**: um estudo sobre a vinculação constitucional de verbas para a educação nas Constituições Brasileiras de 1934 e 1946. 315 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.bdt.d.uceb.br/tede/tde_busca/index.php>. Acesso em: 27 jan. 2016.

OLIVEIRA, R. P. de. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa. **Gestão, financiamento e direito à Educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3. ed. São Paulo: Editora Xamã, 2007, p. 83-122.

PINTO, J. M. de R. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2460/2417>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

Sobre os autores

Afonso Celso Tanus Galvão: Ex-reitor da Universidade Católica de Brasília e atualmente professor adjunto II do Programa de Mestrado e Doutorado em Educação da mesma universidade, o Professor Afonso Galvão concluiu cursos de Mestrado e Doutorado em Psicologia Educacional, ambos pela Universidade de Reading Inglaterra, além de duas especializações em Psicologia também realizadas na Inglaterra, além de ter frequentado processos de formação em Psicanálise na Inglaterra e no Brasil. Graduado em Psicologia pela The Open University, de Londres e em Música pela Universidade de Brasília, atuou profissionalmente como músico violoncelista da Arion Symphony Orchestra (Reading – Inglaterra) e da Orquestra Sinfônica do Teatro Nacional Claudio Santoro (Brasília). Foi Diretor Executivo da Orquestra do Teatro Nacional durante a gestão do Maestro Claudio Santoro e Diretor de Projetos e Relações Institucionais na gestão do Maestro Claudio Cohen. Na UCB, ocupou os cargos de Diretor do Programa de Mestrado e Doutorado em Educação, Pró-Reitor de Pós-Graduação e Pesquisa e Reitor. Afonso Galvão tem desenvolvido trabalhos de consultoria para diversas instituições, incluindo os Governos do Japão e Alemanha, Delegação da União Europeia no Brasil, Unesco, CNPq, FAP-DF, Fapema, Capes.

Aline Veiga dos Santos: Doutoranda em Educação pela Universidade Católica de Brasília, com bolsa de estudo ofertada pelo Governo do Canadá por um período de quatro meses para realização de doutorado sanduiche na University of Alberta. Mestre em Educação e Pedagogia. Membro do grupo de pesquisa

Política e governança da educação superior: internacionalização, formação e trabalho docente. Áreas de pesquisa: política educacional; trabalho docente; governança e internacionalização da educação superior.

Andreia Couto Ribeiro: Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Possui Especialização em Análise e Gestão de Políticas Educacionais pela Universidade de Brasília - UnB (2005) e Licenciatura em Geografia pelo Centro de Ensino Unificado de Brasília - CEUB (1994). Atualmente é técnica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e integrante do grupo de pesquisa Políticas, gestão, financiamento e controle social: desafios e perspectivas da educação básica no Brasil do século XXI cadastrado no CNPq.

Bruno de Macêdo Cavalcanti Borges Pimentel: Possui graduação em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás - UCG (2008). Possui Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública pelo Instituto IMP de Ensino Superior (2012). Trabalhou (de 2009 a 2013) como servidor público federal no cargo de Agente Administrativo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e trabalha atualmente (de 2013 a 2016) como Analista em Ciência e Tecnologia na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), na Diretoria de Avaliação dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu. Cursa como aluno regular o Mestrado Acadêmico em Educação pela Universidade Católica de Brasília - UCB (2015/2016).

Carlos Daniel da Silva: Mestrando em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB), Master of Business Administration (MBA) em Gestão Financeira, Controladoria e Auditoria pela Fundação Getúlio Vargas - FGV (2009 - 2011), Bacharel em Economia pelas Faculdades Oswaldo Cruz - SP (1995), Especialista em Docência do Ensino Superior pela Universidade Castelo Branco - RJ (2009), Curso de Extensão em Planejamento e Orçamento Público pela Associação Brasileira de Orçamento Público - Abop (2006), e atualmente é professor do Grupo Cruzeiro do Sul no Centro Universitário do Distrito Federal - UDF em Brasília. Tem experiência na área de Economia, com ênfase

em Economia de Empresas e do Setor Público, atuando principalmente nos seguintes temas: viabilidade econômica de projetos, análise de conjuntura, receita orçamentária, planejamento e orçamento, finanças corporativas e controladoria. Trabalhou por 8 anos como oficial economista na Força Aérea Brasileira, onde desenvolveu atividades de Planejamento e Orçamento no Estado-Maior da Aeronáutica. Anteriormente atuou como consultor econômico e financeiro em diversas empresas em São Paulo.

Célio da Cunha: Bacharel e Licenciado em Pedagogia pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (1968), mestre em Educação pela Universidade de Brasília (1980) e doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (1987). Atualmente é Professor do Programa de Mestrado e Doutorado da Universidade Católica de Brasília - área de concentração: políticas públicas de educação e história das ideias pedagógicas. Professor Adjunto IV da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (aposentado) membro do Comitê Científico da Revista Brasileira de Pós-graduação (RBPG) da Capes e do Conselho Editorial das revistas Linhas Críticas (UnB), Ensaio (Fundação Cesgranrio), Política e Administração da Educação (Anpae) e Integração e Conhecimento do NEIES-Mercosul. Atuou como coordenador editorial e assessor especial da Unesco no Brasil na área de educação por vários anos. Tem livros e artigos publicados e experiência em políticas públicas de educação. Foi analista de ciência e tecnologia e Superintendente da área de Ciências Humanas e Sociais do CNPq e Diretor e Secretário Adjunto de Política Educacional do MEC. No início da carreira, dirigiu o Departamento de Ensino e Pesquisa da UFMT.

Eliane Fernandes Limão: Possui graduação em Pedagogia com habilitação em Administração Escolar pelo Centro Universitário de Desenvolvimento do Centro Oeste (2004). Atuou no CME - Conselho Municipal de Cidade Ocidental - GO. Atualmente é Diretora da Escola Universo, tem experiência nas áreas de Educação Infantil até o Ensino Superior. Possui Pós-Graduação (MBA) em Recursos Humanos pela FIAA - Faculdade Anglo-Americana do Rio de Janeiro, em Pedagogia Empresarial pelo Instituto de Ciências Humanas e Aplicadas (CESB) e Educação Inovadora com Habilitação em Ensino Superior

pela Upis - União Pioneira de Integração Social. Atualmente cursa o Mestrado em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB).

Handerson da Costa Bentes: Advogado, Pedagogo, Mestre em Educação - UFOPA/PPGE - 2015, Especialista em Sociedade Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - UFOPA, Especialista em Gestão Escolar - UFOPA, Especialista em Ciências da Religião IESPES. Possui experiência em Docência do Ensino Superior (Graduação e Pós-Graduação). Experiência na docência do Ensino Médio e Técnico Profissionalizante. Experiência na Gestão Administrativa e Pedagógica na Educação e Básica e Superior, na rede pública e privada.

Isabela Cristina Marins Braga: Doutoranda em Educação pela Universidade Católica de Brasília, instituição pela qual concluiu o mestrado em Educação em novembro de 2012, financiado pela Capes, através de bolsa de estudos. É administradora e professora do ensino superior, lecionando disciplinas relacionadas à Gestão de Pessoas, Teoria Geral da Administração, Tópicos Especiais, Metodologia, Educação Superior, Empreendedorismo, Modelagem Organizacional e Criação de Negócios. Tem interesse em linhas de pesquisas que se relacionam à: Política e Gestão Educacional, Políticas de Avaliação do Ensino Superior e Pós-Graduação, Cidadania e Aprendizagem Docente.

Ivar César Oliveira de Vasconcelos: Possui graduação em Filosofia pela Universidade Federal do Piauí (1997). Especialização em Reengenharia e Recursos Humanos (2001, Universidade Cândido Mendes), Filosofia (2005, Universidade de Brasília), Docência superior (2008, Universidade Gama Filho), Formação em educação a distância (2011, Universidade Paulista). Mestrado (2011), doutorado (2014) e pós-doutorado (2015/2016) em Educação pela Universidade Católica de Brasília, tendo realizado doutorado Sanduíche na Universidade de Lisboa no Instituto de Ciências Sociais (2014). É professor de educação superior, ministrando disciplinas vinculadas à Filosofia, Ciências Sociais e Metodologia da Pesquisa. É pesquisador na área de educação, com foco especialmente em sociologia da educação, didática e metodologia da pesquisa. Ex-funcionário do

Banco do Brasil, pertenceu à gerência média e assessoria, tendo atuado como educador na área de gestão e recursos humanos da Universidade Corporativa Banco do Brasil, onde desenvolveu e ministrou diversos cursos. Possui trabalhos de consultoria na Unesco.

Juliana Lacerda Machado: Doutoranda em Educação pela Universidade Católica de Brasília. Possui graduação em Letras pela Universidade Federal de Uberlândia, Mestrado em Educação pela Universidade Católica de Brasília com experiência docente na Educação Básica e Educação Superior. Tem interesse pelas temáticas relativas à formação docente, profissionalização docente, representações sociais, financiamento da educação básica e superior. Além de professora na educação básica e superior é também revisora e assessora pedagógica.

Leandro Batista da Silva: Doutorando em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB) e Mestre em Educação pela mesma instituição. Concentra sua pesquisa na área de Ensino-aprendizagem, com ênfase ao estudo das implicações da afetividade na dinâmica educacional, com atenção especial ao lugar ocupado por esse constructo nas práticas de docentes de escolas públicas bem-sucedidas em avaliações de desempenho oficiais. Também atua na Educação Básica, como professor de Língua Portuguesa e Coordenador.

Luciana Cordeiro Limeira: Doutoranda e Mestre em Educação, na área de Políticas e Administração Educacional, pela Universidade Católica de Brasília (UCB); Especialista em Gestão escolar e Coordenação Pedagógica pela Universidade Gama Filho (UGF), em Docência do Ensino Superior pelo UniCEUB, em Teoria e Prática Pós-construtivista pelo Grupo de Estudos em Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação (Geempa); Licenciada em Estudos Sociais e Geografia pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Professora de Anos Iniciais do Ensino Fundamental da Secretaria de Educação do Distrito Federal desde 1996.

Manoel Barbosa Neres: Possui graduação em Filosofia - Seminário Nossa Senhora de Fátima (1993); graduação em Teologia - Seminário Arquidiocesano

Nossa Senhora de Fátima (1996); graduação em Tecnologia em administração pública pela Universidade do Sul de Santa Catarina (2007) e mestrado em Ética teológica pela Pontifícia Faculdade de Teologia Nossa Senhora da Assunção (2000); pós-graduação em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais, pela UFMG; nomeado por concurso público para o cargo de Administrador na UnB; professor da UCB das disciplinas Introdução à Educação. Mestrando em educação pela Universidade Católica de Brasília (2013).

Maria de Fátima Matos de Souza: Possui graduação em Licenciatura Plena e Bacharelado em História, pela Universidade Federal do Pará (1995), mestrado em Educação, pela Universidade Metodista de Piracicaba (1998), doutorado em Educação Escolar, pela Universidade Estadual Paulista - Júlio de Mesquita Filho (2007), no ano de 2015 iniciou estudos de pós-doutoramento na Universidade Católica de Brasília. É professora na Universidade Federal do Oeste do Pará, atuando em cursos de graduação e no Programa de Pós-Graduação, no Curso de Mestrado em Educação. Participa como pesquisadora do Grupo de estudos e pesquisa em História, Sociedade e Educação no Brasil - HISTEDBR/SECÇÃO-PA e coordena o Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Interdisciplinaridade na Amazônia - Gepeia. Tem experiência na área de Educação Superior em nível de graduação e pós-graduação, atuando principalmente nos seguintes temas: política e legislação educacional, avaliação educacional, exclusão escolar, formação docente, educação do campo e história da educação.

Ranilce Mascarenhas Guimarães-Iosif: Dois Pós-doutorados em Educação junto ao Departamento de Estudos de Política Educacional da University of Alberta, Canadá e doutorado em Política Social pela Universidade de Brasília (com sanduiche de dois anos na Faculdade de Educação da University of Ottawa, Canadá). Graduada em Pedagogia (Orientação Educacional) pela Universidade Católica de Brasília (1996) e mestre em Educação pela mesma instituição, onde atua como docente e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação, na linha de política, gestão e financiamento da educação. Experiência como coordenadora e professora do curso de pedagogia e outras licenciaturas desde o ano 2000. Experiência também como Orientadora

Educacional da Secretaria de Educação do Distrito Federal, com atuação em todas as etapas da educação básica. Desde 2011, é adjunct assistant professor da Faculdade de Educação da University of Alberta e pesquisada associada do grupo de Pesquisa em Educação e Cidadania Global. Autora do livro ‘Educação, pobreza e desigualdade no Brasil: impedimentos para a cidadania global emancipada’, e organizadora de vários outros livros e artigos na área de educação. Áreas atuais de pesquisa: Políticas de educação e formação de professores; Governança educacional e redes de políticas internacionais; Políticas e gestão da educação superior; Educação, cidadania e pobreza no Brasil; Cidadania, aprendizagem e trabalho docente. Líder do grupo de pesquisa cadastrado no CNPq: Educação superior: políticas, governança e cidadania.

Remi Castioni: Possui graduação (Bacharelado) em Ciências Econômicas pela Universidade de Caxias do Sul (1991) e doutorado em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (2002). Atualmente é professor-pesquisador da Universidade de Brasília, classe Associado, atuando na Faculdade de Educação e membro permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação. Coordenador da linha de pesquisa em políticas públicas e gestão da educação do PPGE. Tem experiência na área de gestão de políticas federativas. Atua no tema da educação e trabalho, com ênfase em qualificação profissional, atuando principalmente nos seguintes temas: educação, qualificação profissional, políticas de educação, emprego, desenvolvimento regional, arranjos produtivos, certificação profissional e ensino médio.

Rosângela Rodrigues Trindade: Possui graduação em História pelo Centro Universitário de Brasília - UniCEUB (1994). É professora da Secretaria de Educação do DF desde 1995, atuando no ensino médio desde 2003. Tem larga experiência em História do Brasil. Fez especialização em Metodologia do Ensino Superior, tendo apresentado monografia no ano 2000. É Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB), com defesa de dissertação na área de financiamento da educação básica (2015).

Sandra Francesca Conte de Almeida: Doutora em Ciências da Educação (Psicologia) e Diplomada em Psicologia Escolar pela Université René Descartes, Paris V, Sorbonne. Psicanalista, Membro-Analista Fundador do Percurso Psicanalítico de Brasília. Foi professora da Universidade Federal do Ceará e da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. É professora aposentada do Instituto de Psicologia da UnB, onde exerceu cargos administrativos e representativos e orientou 12 dissertações de Mestrado e 6 teses de Doutorado, em 13 anos. Neste período, foi bolsista de produtividade do CNPq e coordenadora e Líder de Pesquisa do Laboratório de Psicogênese (IP/UnB/CNPq). Em 2004 foi contratada pela Universidade Católica de Brasília (UCB) e de fevereiro desse ano a dezembro de 2011 foi professora, em regime de tempo integral, do Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Psicologia, em que coordenou, em co-liderança, o Laboratório de Pesquisa em Saúde Mental, Desenvolvimento e Aprendizagem Humana, da UCB/CNPq. Em fevereiro de 2007 passou a integrar também o Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Educação, e, em 2008, a Cátedra da Unesco /UCB; Juventude, Educação e Sociedade. Em agosto de 2012 passou a integrar o Programa de Mestrado e Doutorado em Educação, a Cátedra Unesco e o curso de graduação em Psicologia. Foi coordenadora do GT Psicologia Escolar e Educacional da Anpepp (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Psicologia), de 2000 a 2004, deixando o grupo para coordenar o GT Psicanálise, Infância e Educação, criado em 2006. Na UCB, já orientou 16 dissertações de Mestrado em Psicologia, 10 em Educação e 02 teses de Doutorado em Educação, defendidas e aprovadas, e supervisionou 02 Estágios de Pós-Doutoramento, em Educação. Atualmente, tem sob sua orientação 04 doutorandos e 02 mestrandos em Educação e 01 supervisão de Pós-Doc. Integra, desde 2006, o Banco de Avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior (BASis), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), na condição de Avaliadora Institucional e de Cursos de Graduação. Possui expressiva produção científica, sob forma de artigos científicos, capítulos de livros, livros e organização de livros publicados na sua área de especialização e competência: psicanálise e educação, formação e atuação de psicólogos escolares e de professores do ensino fundamental e médio, psicologia da educação e do desenvolvimento, representações sociais. Participa do Conselho Editorial

de vários periódicos científicos, de nível nacional e internacional. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

Sidelmar Alves da Silva Kunz: Doutorando em Educação e mestre em Geografia (2014) pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Supervisão Escolar pela Faculdade do Noroeste de Minas (2009) e licenciado pleno em Geografia pela Universidade Estadual de Goiás (2005). É Orientador de monografias em cursos de especialização na área de Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás (UFG) e Professor de; Políticas Educacionais; e Metodologia Científica; nos cursos de Pedagogia e de especializações na área educacional da Faculdade de Ensino Superior do Brasil (Faesb). Nos seus 13 anos de magistério acumulou experiência resultante de sua atuação no Ensino Fundamental, no Ensino Médio, em pré-universitários, na preparação para concurso, em cursos de formação profissional e no ensino superior. Trabalhou também como colunista do Jornal O Ponto Notícias. É um dos organizadores do livro Elementos de Teoria do Espaço Geográfico; e possui mais de 20 trabalhos publicados no formato de livro, de capítulo de livro ou de artigo em periódico especializado. Pesquisador do Inep desde 2009.

Thais Almeida Pereira: possui graduação em Ciências Farmacêuticas pela Universidade de Brasília (2007). Mestre em Ciências da Saúde pela Universidade de Brasília (2011). Durante o mestrado desenvolveu pesquisa na área de Fisiologia Médica - Biotecnologia. É doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica de Brasília (UCB) com pesquisa na área de Política e Administração Educacional. Atualmente trabalha como Analista em Ciência e Tecnologia da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Valdoir Pedro Wathier: Doutorando em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Mestre em Educação pela UCB (2013). Desde 2008, no cargo de Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais, no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em que atualmente ocupa o cargo de Coordenador Planejamento e Acompanhamento

das Ações de Controle. Possui Licenciatura Plena em Matemática (Unisinos/RS, 2006) e especialização em Direito Educacional (Claretiano/SP, 2008), com diversificada experiência docente. Atua como colaborador eventual da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), ministrando cursos relacionadas às transferências de recursos do governo federal. Nos últimos anos focou atividades e estudos nas políticas públicas de educação, sobretudo aquelas relacionadas ao financiamento e à qualidade da educação, voltando-se para a relação dessa temática com os preceitos da cidadania e do controle social.

Viviane Neves Legnani: Graduada em Psicologia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Possui Mestrado e Doutorado em Psicologia pela Universidade de Brasília e Pós-Doutorado pela Universidade Católica de Brasília. Foi Professora Adjunta da Universidade Católica de Brasília, atuando nos cursos de Psicologia, Pedagogia e Licenciaturas, como também nos cursos de Pós-Graduação Lato Sensu. Coordenou o curso de Especialização em Clínica Interdisciplinar dos Transtornos da Infância e da Adolescência. Na carreira acadêmica pública, foi Professora Adjunta do curso de Psicologia da Universidade Federal de Goiás e, atualmente, é Professora Adjunta III da UnB, atuando na graduação e no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação. Tem como foco de pesquisa as práticas sociais voltadas para o segmento infanto-juvenil, entre elas as de diferentes contextos socioeducativos, as práticas clínicas, de saúde, jurídicas e de assistência social; o eixo teórico das investigações é a teoria psicanalítica em interface com outros campos de conhecimentos. Tem experiência nas áreas de Psicologia Clínica, Social, Educacional e na área de formação de professores. Atualmente orienta e pesquisa as seguintes temáticas: psicanálise, educação e inclusão escolar; educação e política; infância e adolescência contemporâneas e psicopatologias do segmento infanto-juvenil.

Wellington Ferreira de Jesus: Doutor em Educação pela Universidade Federal de Goiás (2011); mestrado em Educação pela Universidade Católica de Brasília (2007); graduação em História - FFLCH da USP (1985), Licenciado em História pela FE da USP (1985) professor adjunto do Programa de Pós-Graduação em Educação e na Graduação da Universidade Católica de Brasília (UCB), atua

na educação básica na Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal (SEDF); Tem experiência na área de História, com ênfase na história das políticas do financiamento a educação no Brasil, atuando principalmente nos seguintes temas: financiamento da educação, educação básica, fundos constitucionais para a educação (Fundef, Fundeb), direito a educação, controle social de recursos. Membro do Fórum Nacional de Educação; integra a Anpae (Associação Nacional de Política e Administração da Educação); Anped (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação), a Fineduca (Associação de pesquisa em financiamento da educação) e a SBHE (Sociedade Brasileira de História da Educação).

- 1. CALIMAN, Geraldo (Org.).** Violências e Direitos Humanos: Espaços da Educação, 2013.
- 2. SIVERES, Luiz (Org.).** A Extensão Universitária como Princípio de Aprendizagem, 2013.
- 3. MACHADO, Magali.** A Escola e seus Processos de Humanização, 2013.
- 4. BRITO, Renato.** Gestão e Comunidade Escolar, 2013.
- 5. CALIMAN, G.; PIERONI, V.; FERMINO, A.** Pedagogia da Alteridade, 2014.
- 6. RIBEIRO, Olzeni; MORAES, Maria Cândida.** Criatividade em uma Perspectiva Transdisciplinar, 2014.
- 7. CUNHA, Celio; JESUS, Wellington; GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce.** A Educação em Novas Arenas, 2014.
- 8. CALIMAN, G. (Org.).** Direitos Humanos na Pedagogia do Amanhã, 2014.
- 9. MANICA, Loni; CALIMAN, Geraldo (Org.).** Educação Profissional para Pessoas com Deficiência, 2014.
- 10. MORAES, Maria Cândida; BATALLOSO, Juan Miguel; MENDES, Paulo Correa (Org.).** Ética, Docência Transdisciplinar e Histórias de Vida, 2014.
- 11. SÍVERES, Luiz.** Encontros e diálogos: pedagogia da presença, proximidade e partida, 2015.
- 12. SOUSA, Carlos Ângelo de Meneses (Org.).** Juventudes e Tecnologias: Sociabilidades e Aprendizagens, 2015.
- 13. GALVÃO, Afonso; SÍVERES, Luiz (Orgs.).** A formação psicossocial do professor: As representações sociais no contexto educacional, 2015.
- 14. GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce; ZARDO, Sinara Pollom; SANTOS, Aline Veiga dos (Orgs.).** Educação Superior: conjunturas, políticas e perspectivas, 2015.
- 15. PAULO, Thais Sarmanho; ALMEIDA, Sandra Francesca Conte de.** Violência e Escola, 2015.
- 16. MANICA, Loni; CALIMAN, Geraldo.** Inclusão de Pessoas com Deficiência na Educação Profissional e no Trabalho, 2015.
- 17. BRAY, Mark; ADAMSON, Bob; MASON, Mark (Orgs.).** Pesquisa em Educação Comparada: abordagens e métodos, 2015.
- 18. CUNHA, Célio (Org.).** O MEC pós-Constituição, 2016.
- 19. BRASIL, Kátia Tarouquella; DRIEU, Didier (Orgs.).** Mediação, simbolização e espaço grupal: propostas de intervenções com adolescentes vulneráveis, 2016.
- 20. CALIMAN, Geraldo; VASCONCELOS, Ivar César Oliveira de (Orgs.).** Juventude Universitária: Percepções sobre Justiça e Direitos Humanos, 2016.
- 21. SIVERES, L. (Org.).** Diálogo: Um princípio pedagógico, 2016.

Pesquisa não é qualquer coisa. Bastaria aqui citar a enorme literatura em torno da “metodologia científica”, par termos logo a ideia do que se investe nesta área, porque, no fundo, a academia vive disso. Ciência é questão de método, substancialmente. Por isso, pesquisa, pesquisa docente não pode significar soluções eventuais, iniciativas toscas, ofertas empobrecidas, propostas encurtadas, mas condição plena de tratamento científico. Não se pode obscurecer que este desafio é acerbo. No entanto, o que está em jogo, antes de tudo, na escola, não é o rigor obsessivo metodológico, mas a oferta de ambientes promissores de formação estudantil, visando a autoria. O realce está na pesquisa como princípio educativo. O que pretendemos é o aluno que aprende bem e cada vez melhor. “Educar pela pesquisa” aparece, então, como perspectiva fundamental da renovação do ambiente escolar centrado no aluno que tem o direito de aprender bem. Essa renovação, porém, começa com o professor, porque não há condição mais promissora para fomentar a boa aprendizagem do aluno do que um professor que sabe aprender bem.

Pedro Demo

O educador e a prática da pesquisa

Pesquisa não é qualquer coisa. Bastaria aqui citar a enorme literatura em torno da “metodologia científica”, par termos logo a ideia do que se investe nesta área, porque, no fundo, a academia vive disso. Ciência é questão de método, substancialmente. Por isso, pesquisa, pesquisa docente não pode significar soluções eventuais, iniciativas toscas, ofertas empobrecidas, propostas encurtadas, mas condição plena de tratamento científico. Não se pode obscurecer que este desafio é acerbo. No entanto, o que está em jogo, antes de tudo, na escola, não é o rigor obsessivo metodológico, mas a oferta de ambientes promissores de formação estudantil, visando a autoria. O realce está na pesquisa como princípio educativo.

Pedro Demo

O educador e a prática da pesquisa