

**UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI  
E DAS MISSÕES - URI  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, EXTENSÃO E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
CÂMPUS DE FREDERICO WESTPHALEN-RS  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**O PACTO NACIONAL DO ENSINO MÉDIO: UM ESTUDO COMPARATIVO  
ENTRE ESCOLAS PÚBLICAS DE SANTA CRUZ DO SUL/RS SOB A  
PERSPECTIVA DA EVASÃO, EMANCIPAÇÃO E/OU REGULAÇÃO.**

**Frederico Westphalen, novembro de 2015.**

**HILDEGARD SUSANA JUNG**

**O PACTO NACIONAL DO ENSINO MÉDIO: UM ESTUDO COMPARATIVO  
ENTRE ESCOLAS PÚBLICAS DE SANTA CRUZ DO SUL/RS SOB A  
PERSPECTIVA DA EVASÃO, EMANCIPAÇÃO E/OU REGULAÇÃO.**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de mestre, pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI, Campus de Frederico Westphalen.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>: Edite Maria Sudbrack

**Frederico Westphalen, novembro de 2015.**

**UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI  
E DAS MISSÕES - URI  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, EXTENSÃO E PÓS-GRADUAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
CÂMPUS DE FREDERICO WESTPHALEN  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**A Banca Examinadora, abaixo assinada,  
aprova a Dissertação de Mestrado**

**O Pacto Nacional do Ensino Médio: um estudo comparativo entre escolas públicas  
de Santa Cruz do Sul/RS sob a perspectiva da evasão, emancipação e/ou regulação.**

**Elaborada por  
HILDEGARD SUSANA JUNG  
como requisito parcial para a obtenção do grau de  
Mestre em Educação**

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Profa. Dra. Edite Maria Sudbrack – URI/FW  
(Presidente / Orientadora)**

---

**Membro Prof. Dr. Altair Alberto Fávero - UPF  
(1º arguidor)**

---

**Membro Prof. Dr. Cênio Back Weyh - URI / FW  
(2º arguidor)**

**Frederico Westphalen, novembro de 2015.**

*À minha família,  
a base de tudo!*

## **TANTO PARA AGRADECER!**

Agradeço primeiramente a Deus, por dar-me a saúde e a lucidez necessárias à realização deste sonho. Um sonho que, com alguns caminhos e descaminhos da vida, veio quase a transformar-se num pequeno fóssil, que às vezes incomodava como se fosse um espinho, mas com o tempo acabamos nos acostumando com seu incômodo, assim como nos acostumamos com uma pequena dor, um desconforto.... De repente, Ele coloca pessoas em nosso caminho que dão um sopro de vida naquele pequeno fóssil quase cristalizado e o sonho renasce, revive e passa a se tornar realidade...

À minha professora de Pós-Graduação Dra. Ana Paula Porto Teixeira, minha eterna gratidão por seu incentivo no sentido de reacender em mim o sonho do Mestrado.

À minha orientadora, profa. Dra. Edite Maria Sudbrack, grande incentivadora e conselheira, minha referência como pessoa e profissional.

Ao prof. Dr. Cênio Back Weyh, que nos momentos de inquietação sempre tem sábias palavras que me iluminam.

A todos os professores do PPGEduc, prof. Dr. Arnaldo Nogaro, profa. Dra. Silvia Canan, profa. Dra. Cláudia Battestin, profa. Dra. Luci Mary Duso Pachecho, prof. Dr. Breno Sponchiado e profa. Dra. Elizabete Cerutti, meu muito obrigado por compartilhar seus saberes e por me incentivarem.

Às secretárias do PPGEduc, cuja recepção fraterna e contínuo apoio e incentivo certamente fazem a diferença neste programa *strictu sensu*.

Ao professor Dr. Altair Alberto Fávero, por aceitar tão prontamente nosso convite em ser o arguidor externo desta Banca de Qualificação.

À URI, por ser uma verdadeira Universidade Comunitária, comprometida com o desenvolvimento discente e a pesquisa, disponibilizando os recursos físicos e humanos necessários a este fim.

Ao meu filho, Henrique, fonte de toda a energia e inspiração, por compreender minha ausência e ainda assim incentivar-me no sentido de buscar minha realização pessoal e profissional. À minha norinha Alessandra, cuja determinação e juventude inspiram meu filho e a todos que a rodeiam.

Aos meus pais, Ester e Roberto, fiéis incentivadores, confidentes diários, e referência de determinação e busca de aperfeiçoamento pessoal e profissional.

Ao meu irmão, Joel, sua esposa Karen e meus sobrinhos Rafaela e Gabriel, que vibram com cada conquista que alcanço.

Ao meu marido, Márcio, companheiro de vida, pelo seu desprendimento e cumplicidade em acompanhar-me na busca deste sonho.

Aos colegas de mestrado da turma de 2014, cuja convivência se transformou em uma linda amizade, a qual levaremos por toda a vida.

À direção e ex-colegas da escola Yázigi de Santa Cruz do Sul, cuja amizade se solidificou, tornando-os cúmplices de meus progressos e grandes incentivadores, vibrando a cada nova conquista de minha parte.

Enfim, a todos aqueles que, de uma forma ou outra, aportaram seu apoio e seus saberes à minha ignorância e curiosidade, pois como diz Boaventura de Sousa Santos (2002b), “todo saber é saber sobre uma certa ignorância e, vice-versa, toda a ignorância é ignorância de um certo saber” (p. 78).

*Tenemos todo prohibido, salvo cruzarnos de brazos.*  
*Eduardo Galeano*

## RESUMO

A presente dissertação de pós-graduação *stricto sensu* teve como tema o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio. Tratou-se de um estudo de caso comparativo entre duas escolas públicas estaduais de Santa Cruz do Sul, estado do Rio Grande do Sul, Brasil, eleitas pelo critério de maior e menor aderência de seus docentes a esta política educacional. Assentando-se na concepção epistemológica histórico-crítica, a investigação buscou verificar se é possível sentir as intercorrências do Pacto e se este caminhou na direção do alcance de seus objetivos, que são o aumento da qualidade de ensino na última etapa da Educação Básica e a consequente redução da evasão escolar. Ainda, pretendeu dar voz aos docentes e gestores, trazendo sua representação sobre o sentimento de emancipação durante os encontros de formação continuada, enquanto cidadãos que, através da participação, dão forma e contribuem para a implantação de uma das políticas educacionais mais significativas para o Ensino Médio dos últimos anos. Através de pesquisa bibliográfica, encontramos que, após avanços e retrocessos, as políticas públicas educacionais brasileiras ganharam força e lastro jurídico a partir dos anos 1980, com a Constituição de 1988 e com a nova LDB, lei n. 9394/96, documentos que supõem a Educação Básica como universal e pública. A partir desta época, grandes montantes financeiros têm sido destinados à educação através de distintas políticas educacionais, as quais partem de demandas internas e/ou de pressões de organismos internacionais, privados e/ou não-governamentais, e caracterizam-se e implantam-se normalmente em meio a tensões e conflitos sociais, mas a elas se atribui a capacidade de superação destes embates no lastro da organização do Estado. O Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, caracterizado pelas jornadas de formação docente nas escolas públicas Brasil a fora, é a segunda etapa da implantação do ProEMI – Programa Ensino Médio Inovador -, como estratégia do governo Federal para induzir à reestruturação curricular do Ensino Médio. Concluímos que os encontros de formação do Pacto durante o ano de 2014, ainda que não livre de tensões, foram um aliado à elevação da qualidade da prática pedagógica no Ensino Médio brasileiro. As atividades sugeridas, mesmo tendo sido propostas de maneira hegemônica, já que o docente não participou de sua formulação, dificultando o vínculo e o pertencimento, contribuíram para o sentimento de participação e emancipação, devido ao seu caráter reflexivo, numa tentativa de envolver toda a comunidade escolar, permitindo entender melhor a sua realidade. O abandono escolar, aparentemente, encontra-se em queda livre, ainda que não possamos afirmar categoricamente que o Pacto teve uma influência decisiva nestes índices. Da presente pesquisa inferimos, ainda, que o trabalho colaborativo proposto pelas jornadas de formação do Pacto tem se configurado um dos maiores desafios ao docente, no sentido de entender que a escola não é mais o *lócus* do saber instituído.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ensino Médio. Formação continuada. Evasão. Pacto Nacional do Ensino Médio.



## ABSTRACT

This *strictu sensu* postgraduate Project had as its theme the National Pact for High School Strengthening. It was a comparative case study between two public state schools of Santa Cruz do Sul, elected by the criterion of higher and lower adhesion of its teachers to this educational policy. Based on the historical-critical epistemological conception, the investigation aimed to verify if it is possible to feel the interferences of the Pact and if it went towards reaching its goals, which are the quality increase of teaching in the last stage of basic education and the consequent reduction on school evasion. It also intended to give voice to teachers and managers, bringing their representation over the feeling of emancipation during continuing education meetings, while citizens who through participation, give shape and contribute for the implementation of one of the most significant educational policies for secondary education in recent years. Through bibliographic research, it was found that after advances and setbacks, the Brazilian public educational policies gained ground and legal backing from the 80's and with the 1988 Constitution and with the new LDB, law n. 9394/96, documents which assume basic education as universal and public. From this time on, large financial amounts have been allocated to education through various educational policies that come from internal demands and/or pressure from international organizations, private and/or non-governmental, and are characterized and implanted normally amid tensions and social conflicts, but to them is attributed the capacity to overcome these conflicts on the base of the State organization. The National Pact for High School Strengthening, characterized by the teaching formation journeys in public schools throughout Brazil is the second stage of the implementation of ProEMI – Innovative High School Program - , as a strategy of the Federal Government to induce the curricular restructuring of High School. It was possible to conclude that the Pact formation meetings during the year 2014, although not without tensions were an ally to increase the quality of teaching practices in the high school of the surveyed schools. The proposed activities, even having been proposed hegemonically, as the teacher has not participated of their formulation hindering the bond and belonging, contributed to the feeling of participation and empowerment due to its reflective character in an attempt to involve the whole school community, enabling a better understanding of its reality. School dropout is apparently in free fall, even if not possible to state categorically that the Pact had any decisive influence over these indexes. From this research it was also possible to infer that the collaborative work proposed by the formation meetings of the Pact has set up one of the major challenges to the teacher, in the sense to understand that the school is no longer the *locus* of instituted knowledge.

**KEYWORDS:** High School. Continuing Education. Evasion. National Pact for High School.

## RESUMEN

Esta disertación de posgrado *strictu sensu* tuvo como tema el Pacto Nacional por el Fortalecimiento de la Enseñanza Media. Se trató de un estudio de caso comparativo entre dos escuelas públicas provinciales del municipio de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil, elegidas por el criterio de mayor y menor adherencia de sus docentes a esta política pública. Asentándose en la concepción epistemológica histórico-crítica, la investigación busco verificar si es posible sentir las interferencias del Pacto y si éste caminó hacia el alcance de sus objetivos, que son el incremento de la calidad de la enseñanza en la última etapa de la educación básica y la consecuente reducción de la evasión escolar. Asimismo, pretendió dar voz a los docentes y gestores, trayendo su representación sobre el sentimiento de emancipación durante los encuentros de formación continuada, mientras ciudadanos que, a través de la participación, dan forma y contribuyen para la implantación de una de las políticas educacionales más significativas para la Enseñanza Media de los últimos años. A través de investigación bibliográfica, encontramos que, tras avances y retrocesos, las políticas públicas educacionales brasileñas ganaron fuerza y base jurídica a partir de los años 80, con la Constitución de 1988 y con la nueva Ley de Directrices y Bases (LDB), ley n. 9394/96, documentos que suponen la educación básica como universal y pública. A partir de esta época, grandes montos financieros han sido destinados a la educación a través de distintas políticas educacionales, las que parten desde demandas internas y/o de presiones de organismos internacionales, privados y/o no-gubernamentales, y se caracterizan e se implantan normalmente con entremedio de tensiones y conflictos sociales, pero a ellas se atribuye la capacidad de superación de estos embates en el seno de la organización del Estado. El Pacto Nacional por el Fortalecimiento de la Enseñanza Media, caracterizado por las jornadas de formación docente en las escuelas públicas en Brasil es la segunda etapa de la implantación del ProEMI – Programa Enseñanza Media Innovadora -, como estrategia del gobierno Federal para inducir a la reestructuración curricular de la Enseñanza Media. Concluimos que los encuentros de formación del Pacto durante el año de 2014, si bien no libres de tensiones, fueron un aliado a la elevación de la calidad de la práctica pedagógica en la Enseñanza Media en las escuelas investigadas. Las actividades sugeridas, aunque propuestas de manera hegemónica, ya que el docente no participó en su formulación, dificultando el vínculo y el pertenecimiento, contribuyeron al sentimiento de participación y emancipación, debido a su carácter reflexivo, en un intento de involucrar toda la comunidad escolar, permitiendo entender mejor su realidad. El abandono escolar, aparentemente, se encuentra en libre caída, si bien no se puede afirmar categóricamente que el Pacto tuvo alguna influencia decisiva en estos índices. De la presente investigación inferimos, asimismo, que el trabajo colaborativo propuesto en las jornadas de formación del Pacto se han configurado uno de los mayores retos al docente, en sentido de entender que la escuela no más es el *locus* del saber instituido.

**PALABRAS-CLAVE:** Enseñanza Secundaria. Formación continuada. Evasión. Pacto Nacional de la Enseñanza Secundaria.

## LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

### FIGURAS:

Figura 01 – Visão geral: todos os descritores .....	25
Figura 02 – Identificação das DM sobre Evasão por região .....	26
Figura 03 – Classificação das TD sobre Evasão por região .....	27
Figura 04 – Classificação das DM sobre Ensino Médio por região .....	27
Figura 05 – Classificação das TD sobre Ensino Médio por região .....	28
Figura 06 – Classificação das DM sobre Formação Continuada por região .....	29
Figura 07 – Classificação das TD sobre Formação Continuada por região .....	29
Figura 08 – Consulta popular de 19.08.2015 .....	122
Figura 09 – Questionário Enem Digital .....	123
Figura 10 – Agenda do Sistema Nacional de Educação .....	124
Figura 11 – Evasão na escola <i>A</i> .....	134
Figura 12 – Evasão na escola <i>B</i> .....	134
Figura 13 – Evasão nas escolas estaduais de Santa Cruz do Sul .....	135
Figura 14 – Abandono escolar no estado do Rio Grande do Sul .....	135
Figura 15 – O Pacto contribui para a queda da evasão escolar? .....	137

### QUADROS:

Quadro 01 – Classificação das DM e TD, pelo tema gerador Evasão, em IES públicas e privadas .....	30
Quadro 02 – Classificação das DM e TD, pelo tema gerador Ensino Médio, em IES públicas e privadas .....	30
Quadro 03 – Classificação das DM e TD, pelo tema gerador Formação Continuada, em IES públicas e privadas .....	30

### TABELAS:

Tabela 01 – Queda da porcentagem da evasão de um ano a outro (2012 para 2013 e 2013 para 2014) .....	137
Tabela 02 – Opinião sobre a relação entre a prática pedagógica, a melhora da qualidade de ensino e os encontros de formação do Pacto .....	139
Tabela 03 – O Pacto é um instrumento de participação e emancipação? .....	140

## **LISTA DE SIGLAS**

ANFOPE - Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação  
ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação  
ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação  
BM – Banco Mundial  
CNE – Conselho Nacional de Educação  
CONSED – Conselho Nacional dos Secretários de Educação  
CPF – Cadastro de Pessoa Física  
CRE – Coordenadoria Regional de Educação  
DM – Dissertação de Mestrado  
EMEI – Escola Municipal de Educação Infantil  
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio  
FW – Frederico Westphalen  
FIES – Fundo de Financiamento Estudantil  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FUNDEB – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica  
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
IES – Instituição de Ensino Superior  
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
MEC – Ministério da Educação e Cultura  
PARFOR – Plano Nacional de Formação de Professores  
PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais  
PNAD - Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PPG – Programa de Pós-Graduação  
PPGEdu – Programa de Pós-Graduação em Educação  
ProEMI – Programa Ensino Médio Inovador  
PROUNI – Programa Universidade para Todos

RS – Rio Grande do Sul

SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos

SEB – Secretaria da Educação Básica

SEDAE - Fundação Sistema Estadual de Análise de dados

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SISMEDIO – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ensino Médio

SNE – Sistema Nacional de Educação

SISU - Sistema de Seleção Unificada

TD – Teses de Doutorado

UNISC – Universidade de Santa Cruz do Sul

UPF – Universidade de Passo Fundo

URI – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

## SUMÁRIO

<b>1 PRIMEIRAS PALAVRAS</b> .....	16
<b>2 FUNDAMENTOS EPISTEMOLÓGICOS E METODOLÓGICOS DA PESQUISA</b> .....	24
2.1 DELIMITAÇÃO DO CAMPO DO CONHECIMENTO .....	24
2.2 CAMINHOS METODOLÓGICOS .....	33
2.3 O DESENHO METODOLÓGICO DA PESQUISA .....	35
2.4 A ESCOLHA DOS SUJEITOS E OS ASPECTOS ÉTICOS .....	36
<b>3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O PACTO</b> .....	41
3.1 A ORIGEM E O USO DO TERMO .....	41
3.2 CONCEPÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	42
3.3 PARA ESTUDAR O PACTO .....	49
3.4 UM POUCO DA HISTÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E DA FORMAÇÃO CONTINUADA EM SOLO BRASILEIRO .....	52
3.5 ALGUMAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS DOS ÚLTIMOS ANOS NO BRASIL .....	61
3.6 O PACTO NACIONAL DO ENSINO MÉDIO COMO POLÍTICA PÚBLICA: A GÊNESE .....	66
3.7 O PACTO NACIONAL DO ENSINO MÉDIO COMO POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA .....	76
<b>4 A EDUCAÇÃO COMO PRINCÍPIO PARA A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA</b> .....	80
4.1 O EMPODERAMENTO ATRAVÉS DA EDUCAÇÃO .....	80
4.2 EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA – QUEM EDUCA O CIDADÃO? ...	83
4.3 QUAL EDUCAÇÃO PARA QUAL PESSOA CIDADÃ? .....	93
4.4 TODOS SÃO IGUAIS? – A ÉTICA .....	96
4.5 OS PERIGOS DA COOPTAÇÃO .....	98
4.6 O CAPITALISMO E A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA – UMA TENSA RELAÇÃO .....	101
<b>5 POLÍTICAS EDUCACIONAIS COMO POSSIBILIDADE DE REGULAÇÃO E/OU EMANCIPAÇÃO</b> .....	105

5.1 REGULAÇÃO X EMANCIPAÇÃO .....	106
5.2 EMANCIPAÇÃO E DESENVOLVIMENTO .....	110
5.3 QUEM REGULA AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS? .....	112
5.4 OS LIMITES DA REPRESENTATIVIDADE .....	115
5.5 REPRESENTAÇÃO X PARTICIPAÇÃO .....	119
5.6 REGULAR O ESTADO – UTOPIA FORTE? .....	126
<b>6. RETRATANDO A REALIDADE: PERMANÊNCIAS OU MUDANÇAS DE RUMO? .....</b>	<b>131</b>
6.1 O CONTEXTO DA ESCOLA A .....	131
6.2 O CONTEXTO DA ESCOLA B .....	132
6.3 COMO ANDA A EVASÃO? .....	133
6.4 AS REPRESENTAÇÕES DOS DOCENTES E GESTORES SOBRE OS ENCONTROS DE FORMAÇÃO .....	138
6.5 A VOZ DOS SILÊNCIOS .....	142
6.6 O PROFESSOR COMO PROTAGONISTA DO PACTO ATRAVÉS DOS ENCONTROS DE FORMAÇÃO .....	151
<b>7 APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS E NOVAS UTOPIAS .....</b>	<b>158</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>164</b>
APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido .....	177
APÊNDICE B – Questionário para os docentes e gestores das escolas .....	179

## 1 PRIMEIRAS PALAVRAS

A presente investigação trata do Pacto Nacional do Ensino Médio como política pública educacional na formação continuada docente e sua possível relação com a evasão de alunos: um estudo comparativo entre escolas públicas de Santa Cruz do Sul/RS sob a perspectiva da evasão, emancipação e/ou regulação.

O desenho metodológico se baseia em uma pesquisa qualitativa, ainda que o tratamento quantitativo de dados seja utilizado<sup>1</sup>, tendo como tipo o estudo comparativo, assentada na abordagem histórico-crítica. A pesquisa qualitativa é apontada por vários autores como a melhor forma de investigação quando o escopo é a análise de fenômenos que carregam componentes subjetivos, já que não há como precisá-los quantitativamente. (RIBEIRO, 2007). Neste tipo de investigação, as Ciências Humanas propõem, através da representação da linguagem dos sujeitos, descrever sua realidade, cuja interpretação possibilitará alcançar a essência do fenômeno.

Tratando-se de um estudo de caso comparativo, a estratégia metodológica se desdobra nos marcos da concepção histórico-crítica, buscando a articulação entre texto e contexto, analisando a teoria, documentos legais (ainda que não de maneira muito aprofundada) e os relatos dos sujeitos da pesquisa. A linha epistemológica histórico-crítica considera insatisfatórias as análises da metodologia crítico-reprodutivista e diante disso “foi se avolumando a exigência de uma análise do problema educacional que desse conta do seu caráter contraditório” (SAVIANI, 2003, p. 17).-Segundo Schneider e Schmitt (1998), em Ciências Sociais, quando não é possível testar em laboratório os resultados dos eventos encontrados, a comparação torna-se imprescindível para entender a singularidade dos resultados encontrados.

Investigar o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio é investigar uma política pública inovadora para a última etapa da Educação Básica, o que integra nossa proposta à linha de pesquisa de Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Educação (PPGEdu) da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), Campus Frederico Westphalen / RS. Ainda que as jornadas de formação tenham sido suspensas no início de 2015 devido ao contexto de ajuste fiscal determinado pela União, existe, de parte desta, uma perspectiva de continuidade do

---

<sup>1</sup>Alguns autores chamarão este tratamento de dados de quali-quantitativo, pois como assevera Kirschbaum (2013) “Vários autores sugerem que essas abordagens não são excludentes e que o pesquisador deve adotar uma postura flexível, considerando uma possível integração entre pesquisas quanti e quali” (p. 181).



programa, conforme informado às escolas. De qualquer maneira, consideramos que o Pacto representa uma política educacional que merece ter seus efeitos estudados.

O recorte temporal da investigação está centrado no ano de 2014 (março a dezembro), primeiro ano do desenvolvimento das jornadas de formação continuada do Pacto Nacional do Ensino Médio. Com relação ao levantamento dos dados da evasão, buscamos os resultados relativos aos últimos três anos, a saber, 2012, 2013 e 2014.

O município escolhido foi Santa Cruz do Sul, localizado na região conhecida como Vale do Rio Pardo, na encosta inferior do nordeste do Estado do Rio Grande do Sul, a 150 km de Porto Alegre, onde residimos por muitos anos e ainda mantemos um grande círculo de conhecimento dentro da área da educação.

O Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio<sup>2</sup>, instituído pela Portaria nº 1.140, de 22 de novembro de 2013, representa a articulação e a coordenação de ações e estratégias entre a União e os governos estaduais e distrital na formulação e implantação de políticas para elevar o padrão de qualidade do Ensino Médio brasileiro, em suas diferentes modalidades, orientado pela perspectiva de inclusão de todos que a ele tem direito. Regulamentado pela Portaria Ministerial Nº 1.140, de 22 de novembro de 2013, traz o compromisso do MEC e das secretarias estaduais e distrital de educação pela valorização da formação continuada dos professores e coordenadores pedagógicos atuantes no Ensino Médio público, nas áreas rurais e urbanas, além de gestores das Secretarias de Educação. No primeiro momento, foram articuladas duas ações estratégicas, a saber, o redesenho curricular através do Programa Ensino Médio Inovador – ProEMI<sup>3</sup> e a formação continuada de professores do Ensino Médio, que teve início no primeiro semestre de 2014. O redesenho curricular do Ensino Médio por meio do

---

<sup>2</sup> Disponível em: <http://pactoensinomedio.mec.gov.br/>. Acesso em 16.02.2015

<sup>3</sup> “A reestruturação curricular do Ensino Médio foi implantada após debate com a comunidade escolar, que culminou com a Conferência Estadual do Ensino Médio e da Educação Profissional, em dezembro de 2011. A iniciativa tem entre seus objetivos propiciar o desenvolvimento dos alunos, assegurando-lhes a formação comum indispensável ao exercício pleno da cidadania e fornecer-lhes meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores; qualificar o estudante enquanto cidadão, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico e a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando teoria e prática, nas práticas pedagógicas. Além disso, pretende-se a redução da evasão e da repetência nesta modalidade de ensino e trazer para os bancos escolares cerca de 70 mil jovens que estão fora da escola. O Ensino Médio Politécnico articula as disciplinas a partir das áreas do conhecimento (Ciências Humanas, Ciências da Natureza, Linguagens e Matemática e suas tecnologias). No seminário Integrado os alunos desenvolvem atividades de pesquisa, colocando em prática os conhecimentos teóricos. A nova modalidade também busca preparar os jovens para a sua futura inserção no mundo do trabalho ou para a continuidade dos estudos no nível superior. O Ensino Médio Politécnico começou a ser implantado em 2012 para o 1º ano, em 2013 no 2º ano e em 2014 chegará ao 3º ano.” Disponível em: [http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/ens\\_medio.jsp?ACAO=acao1](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/ens_medio.jsp?ACAO=acao1). Acesso em 26.04.2015.

Programa Ensino Médio Inovador- ProEMI<sup>4</sup> visa ao oferecimento de uma educação de qualidade com foco na formação humana integral. Segundo o portal do MEC, o programa pretende que as escolas elaborem “projeto de redesenho curricular (PRC) que apresente na perspectiva da integração curricular, articulando as dimensões do trabalho, da ciência, da cultura e da tecnologia, conforme as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.” (BRASIL, 2013).<sup>5</sup> Formação continuada na perspectiva de García (1999) é

[...] [deve ser] entendido como um processo de aprendizagem mediante o qual alguém (professores, directores) deve aprender algo (conhecimentos, competências, disposições atitudes), num contexto concreto (escola, universidade, centro de formação) implica um projecto, desenvolvimento e avaliação curricular. O currículo, neste caso, refere-se à planificação, execução e avaliação de processos formativos, tendentes a melhorar a competência profissional dos professores. (p. 193).

As jornadas de formação continuada docente, parte integrante do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, segundo o Ministério da Educação (MEC), possuem os seguintes objetivos:

a) Promover melhoria da qualidade do Ensino Médio; b) Ampliar os espaços de formação de todos os profissionais envolvidos nesta etapa da educação básica; c) Desencadear um movimento de reflexão sobre as práticas curriculares que se desenvolvem nas escolas; d) Fomentar o desenvolvimento de práticas educativas efetivas com foco na formação humana integral, conforme apontado nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. (BRASIL, 2013a).

O objetivo da formação continuada de professores do Ensino Médio é valorizar a formação continuada dos professores e coordenadores pedagógicos de escolas públicas, nas áreas rurais e urbanas, em consonância com a LDB<sup>6</sup>. Esta valorização docente articula-se a um conjunto de políticas desenvolvidas pelo MEC e pelas Secretarias de Educação, considerando os seguintes desafios no Ensino Médio:

Universalização do atendimento dos 15 aos 17 anos – até 2016 (Emenda Constitucional 59/2009 e as decorrentes mudanças na LDB) e adequação idade ano escolar; Ampliação da jornada para Ensino Médio Integral; Redesenho curricular nacional; Garantia da formação dos professores e demais profissionais da escola; Carência de professores em disciplinas (Matemática, Física, Química e Inglês) e regiões específicas; Ampliação e estímulo ao Ensino Médio Diurno; Ampliação e adequação da rede física escolar;

---

<sup>4</sup> Disponível em:

[http://www.lex.com.br/doc\\_3873975\\_PORTARIA\\_N\\_971\\_DE\\_9\\_DE\\_OUTUBRO\\_DE\\_2009.aspx](http://www.lex.com.br/doc_3873975_PORTARIA_N_971_DE_9_DE_OUTUBRO_DE_2009.aspx)  
Acesso em 25.02.2015.

<sup>5</sup> Disponível em:

[http://pactoensinomedio.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5](http://pactoensinomedio.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5). Acesso em 25.02.2015.

<sup>6</sup> Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio.

Ampliação da oferta de educação profissional integrada e concomitante ao ensino médio; e Universalização do Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM. (BRASIL, 2013a).

Os cadernos contendo o material de formação puderam ser acessados no site do MEC e o professor que quisesse aderir à formação deveria ser cadastrado pelo diretor da escola na qual leciona. A adesão dos educadores foi realizada no SisMédio, sistema informatizado de cadastro desenvolvido para atender ao público do Pacto. Cada docente recebeu bolsa mensal de R\$200 para fazer a formação, presencial e desenvolvida na própria escola. Para participar, deveria atuar em sala de aula e estar registrado no Censo Escolar.

O tema da evasão no Ensino Médio tem tido historicamente espaço na agenda das Políticas Educacionais, ainda que não atacado de forma veemente. Ao optar por esta temática de estudo do Pacto Nacional do Ensino Médio, volta-se o olhar para esta problemática, ampliando nossa compreensão e análise. Tal política pública, ao antever as possibilidades da mesma estancar a produção dos excluídos da escola, revela-se foco de pesquisa. Segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio (PNAD) – IBGE, de 2009, no Brasil, somente 37,9% dos jovens entre 18 e 24 anos possuem escolaridade em nível médio, o que reforça a preocupação do Estado no sentido de desenvolvimento de políticas públicas para esta etapa da Educação Básica.

O Caderno I de Formação de Professores do Ensino Médio (MEC, 2013), primeiro da série disponibilizada para os encontros de formação, alerta para o fato de que, no período de 1991 a 2010 “a taxa líquida de matrículas de jovens entre 15 e 17 anos no Ensino Médio passou de 17,3% para 32,7%, atingindo 44,2% em 2004 e chegando a 50,9% em 2009.” (p. 24). Contudo, registra que no Brasil existe uma “incompletude no processo de democratização da escola” (id.), uma vez que, devido ao ingresso tardio, reprovações, ou decorrente da evasão, a outra metade (34,3%) está ainda no Ensino Fundamental ou fora da escola.

O Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, como antes mencionamos, constitui-se em uma política educacional recente que busca, através do incremento da qualidade do ensino, trazer uma resposta aos problemas relacionados à permanência nesta etapa da educação básica. Paiva e Silva (2013) asseveram que “o Ensino Médio no Brasil é assombrado, desde muito tempo, pela evasão escolar.” (p. 54), complementando que, entre os 3,6 milhões de jovens que se matriculam, somente 1,8 milhão o concluem. Kuenzer (2010), talvez antevendo a institucionalização de uma

política educacional com este fim (o de estancar os elevados índices de evasão do Ensino Médio), alertou, referindo-se à democratização do acesso e à permanência, que estes fatores exigem “um novo *pacto federativo*, cimentado por um forte investimento, principalmente das esferas federal e estadual” (p. 857 – o grifo é nosso).

Santos (2002b), ao parafrasear Rousseau (1750), trata de uma inquietante questão que, em nosso juízo, deveria acompanhar o pesquisador ao longo de toda a sua caminhada profissional: “Há alguma relação entre a ciência e a virtude? [...] Contribuirá a ciência para diminuir o fosso crescente de nossa sociedade entre o que se é e o que se aparenta ser, o saber e o dizer e o saber e o saber fazer, entre teoria e prática?” (p. 59). Neste sentido, expressamos nossa preocupação com a relevância desta investigação que, despretensiosamente, almeja contribuir para com a reflexão sobre uma política educacional significativa, mas cercada de grandes fontes de tensão, que é o Pacto Nacional do Ensino Médio.

Assim, enquanto docente que já atuou no Ensino Médio, estudar esta política educacional trouxe-nos grande motivação e curiosidade no sentido de, passados dois anos desde o redesenho curricular ocorrido no Rio Grande do Sul através do Ensino Médio Politécnico e, após um ano de jornadas de formação continuada, buscar saber como se apresentam os índices de evasão nas escolas que a ele aderiram e também naquelas onde houve baixa adesão por parte dos docentes, num estudo comparativo. Por outro lado, causa-nos muita estranheza que os encontros de formação continuada tenham sido propostos somente após dois anos da implementação do novo modelo curricular. Os Cadernos de Formação vieram prontos do MEC e os docentes seguiram suas orientações. O material traz o trabalho como princípio educativo e compreende uma prática pedagógica que “decorre da necessidade de uma reflexão sobre o mundo do trabalho, da cultura desse trabalho, das correlações de força existentes, dos saberes construídos a partir do trabalho e das relações sociais que se estabelecem na produção” (MEC, 2013, p.37).

Ainda refletindo sobre o papel social da pesquisa, apraz-nos que a mesma possa ter contribuído no sentido de dar voz aos docentes que, em última instância, são os herdeiros compulsórios destas ações pensadas *para* eles e não *por* eles. Desta forma, buscamos, em seu *lócus*, a escola, ouvir suas representações a respeito das jornadas de formação continuada. Estariam eles se sentindo sujeitos participativos neste processo? Ou estariam somente reproduzindo aquilo que já foi antes pensado *para* eles em uma esfera alheia à sua realidade? Segundo Carneiro (2012), “o magistério não pode ser o exercício daqueles que sobram ou a ele acorrem porque não contam com outras

alternativas.” (p. 157). Assim sendo, o tema ao qual se propõe esta investigação se justifica pelo fato de que há pesquisas sobre formação continuada docente e também sobre evasão escolar, embora estas em menor número, mas não encontramos trabalhos acadêmicos que relacionam esta formação continuada docente aos números da evasão no Ensino Médio. Igualmente, nossa pesquisa não registrou trabalhos sobre os efeitos do Pacto Nacional do Ensino Médio. Desta maneira, relacionar o Pacto Nacional do Ensino Médio à possibilidade de redução da evasão se constitui num tema novo, embora sua análise não se concretize com índices conclusivos, devido à recente implementação desta política educacional, agora suspensa, o que abre a oportunidade a estudos futuros. A importância de estudar o Pacto Nacional do Ensino Médio reside no fato de que é uma política educacional inovadora, primando pela qualidade docente, tendo como um de seus objetivos a redução da evasão, apresentando-se como possibilidade de participação e emancipação cidadã. Finalmente, almejamos cooperar com a produção de conhecimento no campo das políticas públicas educacionais, inserindo o presente trabalho à produção existente, contribuindo, assim, com a Linha de Pesquisa de Políticas Públicas e Gestão da Educação do Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI/FW.

O escopo deste estudo, portanto, é investigar os efeitos do Pacto Nacional do Ensino Médio, num estudo comparativo entre escolas públicas de Santa Cruz do Sul/RS sob a perspectiva da evasão, emancipação e/ou regulação. Buscamos analisar os dados de evasão dos últimos três anos, a saber: 2012, 2013 e 2014. Neste viés, buscou ainda trazer a representação de docentes e gestores sobre os encontros de formação do Pacto, como uma possibilidade de emancipação dentro da perspectiva de participação democrática. O Pacto, regulamentado pela Portaria Ministerial Nº 1.140, de 22 de novembro de 2013<sup>7</sup>, consiste numa política educacional de governo articulada entre a União, Distrito Federal e os estados, cujo objetivo é elevar o padrão de qualidade do Ensino Médio brasileiro, em suas diferentes modalidades, orientado pela perspectiva de inclusão de todos que a ele tem direito. Dito isso, o problema de pesquisa que norteou a presente dissertação constituiu-se em: Qual a importância do Pacto Nacional do Ensino Médio? Esta política educacional poderá interferir nos atuais índices de evasão, segundo representação dos gestores e docentes de duas escolas da rede de ensino pública estadual de Santa Cruz do Sul, RS? As questões norteadoras do trabalho, as quais são retomadas na conclusão, são:

---

<sup>7</sup> Disponível em: <http://pactoensinomedio.mec.gov.br/>. Acesso em 16.11.2014.

a) Em que contexto sócio-político-educacional se estruturam as políticas de formação continuada docente e qual a importância do Pacto Nacional do Ensino Médio nesse contexto?; b) Quais as representações dos gestores e docentes de escolas da rede de ensino estadual de Santa Cruz do Sul / RS sobre o Pacto Nacional do Ensino Médio?; c) A Formação Continuada Docente proposta pelo Pacto é um fator auxiliar na redução da evasão do Ensino Médio segundo as representações dos gestores e docentes das escolas da rede de ensino pública estadual de Santa Cruz do Sul / RS?; d) A maior ou menor adesão ao Pacto Nacional do Ensino Médio pelos docentes interfere na prática educativa?; e) Os encontros de formação continuada do Pacto Nacional do Ensino Médio seriam uma possibilidade de emancipação ou regulação na perspectiva da participação de docentes e gestores?

O objetivo geral da pesquisa constituiu-se em investigar a interferência do Pacto Nacional de Ensino Médio e a possibilidade de sua relação com a evasão de alunos em duas escolas da rede de ensino pública estadual de Santa Cruz Do Sul, RS. Como objetivos específicos, estabelecemos: a) Descrever, a partir dos anos 1990, as políticas educacionais de governo voltadas para a formação continuada de docentes da rede de ensino pública e, em especial, para o Ensino Médio, explicando como se estrutura o Pacto Nacional do Ensino Médio; b) Analisar a aplicabilidade do Pacto Nacional do Ensino Médio em escolas da rede de ensino estadual de Santa Cruz do Sul / RS, a partir das representações de seus gestores e docentes; c) Estabelecer relações entre a formação continuada e as representações de docentes e gestores sobre a redução dos índices de evasão no Ensino Médio; d) Comparar duas escolas da rede de ensino pública estadual de Santa Cruz do Sul / RS, tendo por referência a maior e menor adesão ao Pacto Nacional do Ensino Médio; e) Entender, através da representação de docentes e gestores, os encontros de formação continuada do Pacto Nacional do Ensino Médio como uma possibilidade de emancipação (ou regulação), na perspectiva de participação como princípio democrático.

Para melhor organização do trabalho, após esta introdução que apresenta o contexto da pesquisa, trazemos os fundamentos teórico-metodológicos no capítulo dois, delimitando o campo do conhecimento de forma descritiva e teórica. Dando início às reflexões aqui contidas, o capítulo três versa num primeiro momento sobre as Políticas Públicas, a origem e uso deste termo, bem como algumas concepções, partindo então para aspectos relevantes a serem considerados ao estudarmos uma política educacional. Faz, ainda, um pequeno recorrido pela história de algumas políticas públicas educacionais e

de formação docente em solo brasileiro, para então chegarmos à gênese do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, ponderando sua concepção enquanto política pública e como possibilidade de participação democrática e emancipação cidadã. O capítulo quatro aborda a educação como princípio para a participação democrática e para a cidadania, e supõe o professor como protagonista de uma educação emancipadora, através de sua formação pedagógica aliada à formação política. Este educador, inserido em uma escola cuja gestão seja verdadeiramente democrática, e que permite a participação da comunidade, pode educar o cidadão, mas atentamos para os perigos da cooptação, seguidamente presente na tensa relação entre capitalismo e participação democrática. No quinto capítulo refletimos sobre as políticas públicas educacionais enquanto possibilidades de emancipação e/ou regulação, estabelecendo uma estreita relação entre participação e desenvolvimento, ainda que tenhamos que conviver com os limites da representatividade. Seria uma utopia forte (SANTOS, 2002c) supor que o cidadão pode regular o Estado? O sexto e último capítulo traz a análise dos dados empíricos, retratando a realidade do universo da pesquisa, e ponderando permanências ou mudanças de rumo no cenário pós-Pacto, através da representação dos sujeitos. Após a contextualização das duas escolas envolvidas, faz um levantamento dos dados de evasão dos anos de 2012, 2013 e 2014 nas escolas, no município de Santa Cruz do Sul e no estado do Rio Grande do Sul, e retrata a representação dos docentes e gestores sobre os encontros de formação do Pacto com relação à evasão e ao sentimento de participação e/ou regulação na condução desta política pública, além de outros aspectos que os respondentes consideraram relevantes. Como categoria de análise não definida *a priori*, inserimos a interpretação dos silêncios docentes neste capítulo, uma vez que houve uma decisão pela não-participação por parte da maioria dos professores de uma das escolas, pois a colaboração com a pesquisa foi voluntária. Neste campo, discutimos sobre a escola enquanto lugar de conflitos, o desencantamento docente e a prática política aliada à prática pedagógica, além da possibilidade do professor considerar-se protagonista do Pacto numa proposta de trabalho colaborativo.

## 2 FUNDAMENTOS EPISTEMOLÓGICOS E METODOLÓGICOS

Estudar o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio implica investigar uma política educacional recentemente desenvolvida que, após o redesenho curricular da última etapa da educação básica, passou para a fase de jornadas de formação continuada dos docentes em todas as escolas públicas do país. Para tanto, primamos por entender em que contextos e regiões já se haviam investigado suas possíveis intercorrências e se seu principal objetivo, que é o de *estancar* os expressivos números de evasão através da elevação da qualidade do ensino já podem ser sentidos. Desta forma, construímos o estado do conhecimento acerca da temática de nossa pesquisa, que passaremos a descrever na continuação.

### 2.1 Delimitação do campo do Conhecimento

Para construir o estado do conhecimento acerca do Pacto Nacional do Ensino Médio na formação continuada docente e sua relação com a evasão de alunos em escolas públicas buscamos mapear, identificar e classificar Dissertações de Mestrado (DM) e Teses de Doutorado (TD) de universidades brasileiras de natureza pública e privada, coletadas na biblioteca digital do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia/IBICT (<http://bdt.d.ibict.br/busca>) correspondentes ao período de 2004 a 2014, ou seja, nos últimos dez anos. Coletamos 3.091 trabalhos, sendo 2.464 DM e 627 TD. Após leitura dos resumos e tendo por critério a relevância, selecionamos 1.656, sendo 1.029 DM e mantivemos o total de teses: 627. A partir desse material, realizamos o mapeamento, identificação, classificação e análise, com objetivo de esboçar o estado do conhecimento acerca das palavras-chave citadas, buscando identificar aspectos relevantes pesquisados e dimensões destacadas em diferentes épocas e localidades.

Para a coleta de dados acessamos o acervo da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD<sup>8</sup>). Selecionamos os descritores *evasão*, *ensino médio* (entre aspas), *pacto nacional do ensino médio* (igualmente entre aspas) e *formação continuada* (também entre aspas), os quais constituíram nossos temas geradores. Devido ao grande número e dificuldade de acesso aos trabalhos encontrados, nos ativemos somente aos anos de 2005 a 2013. Aplicamos filtros a cada tema gerador, a saber: Digitação da palavra-chave no campo assunto; Seleção de período: 2004 a 2014; Identificação de país: Brasil; Triagem do idioma: português; Apuração de grau: primeiro, buscamos somente

---

<sup>8</sup> Endereço eletrônico: <http://bdt.d.ibict.br/busca>.

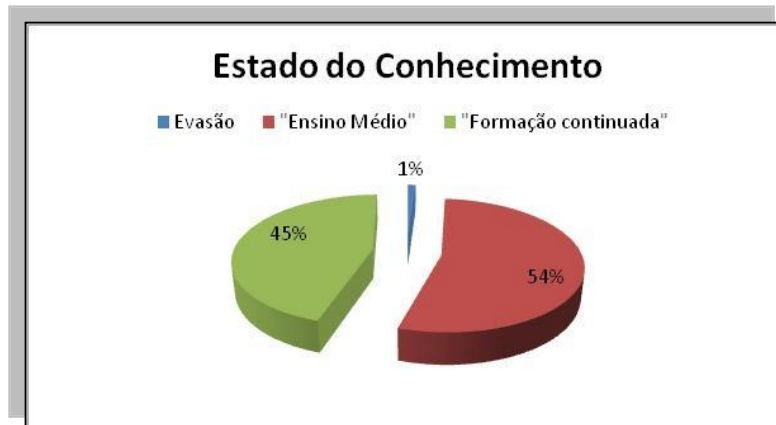


dissertações e, posteriormente, teses. Para organização e compilação dos dados, elaboramos um quadro com os dados: Grau / título / autor; Resumo; Ano; Universidade; Região; Observações. As DM e TD consideradas pertinentes foram salvas em pasta virtual própria, para posterior consulta. Totalizaram doze trabalhos científicos.

Na busca de uma visão geral, mas minuciosa sobre cada descritor, refletimos sobre a realização da classificação. Estrutturamos três itens de identificação e um de classificação da produção científica coletada. No que concerne aos três primeiros, organizamos as TD e DM por meio da identificação: geral por tema gerador; por tema gerador; por tema gerador e região. Além dos itens de identificação, registramos o de classificação das TD e DM em instituições públicas e privadas por tema gerador.

Observamos, na figura 01, um grande número das palavras-chave *ensino médio* e *formação continuada*, o mesmo não ocorrendo com *evasão*, que apresenta poucas citações. Destas, nenhuma relaciona a evasão ao ensino médio, reforçando o pensamento sobre o caráter inédito de nossa DM. Como não encontramos trabalhos relevantes para o descritor *pacto nacional do ensino médio*, pesquisamos *pacto nacional pelo fortalecimento do ensino médio*, mas também não obtivemos registros, então, descreveremos os registros para *evasão*, *ensino médio* e *formação continuada*. Buscamos mostrar o total, em porcentagem, de cada palavra-chave tendo por referência a totalidade de DM e TD investigadas. Em azul, está classificado o descritor *evasão*, em vermelho *ensino médio* e em verde *formação continuada*:

FIGURA 01: VISÃO GERAL – TODOS OS DESCRITORES



Fonte: gráfico elaborado pela autora, a partir de pesquisa dos descritores no IBICT

O descritor *evasão* totalizou 33 trabalhos, representando 1%, enquanto para *ensino médio* a produção correspondeu a 54%, com 1.663 trabalhos. Para *formação continuada*, o IBICT disponibilizou 1.395 trabalhos, representando 45% das DM e TD. A evasão,

portanto, protagonizou poucos trabalhos e nenhum a relaciona ao ensino médio, demonstrando a necessidade de investigar este fenômeno, como estamos nos propondo em nossa DM. Conclui-se que as palavras-chave *ensino médio* e *formação continuada* são bastante estudadas, o mesmo não ocorrendo com *evasão*, que apresenta poucas citações e *pacto nacional do ensino médio*, com nenhuma ocorrência.

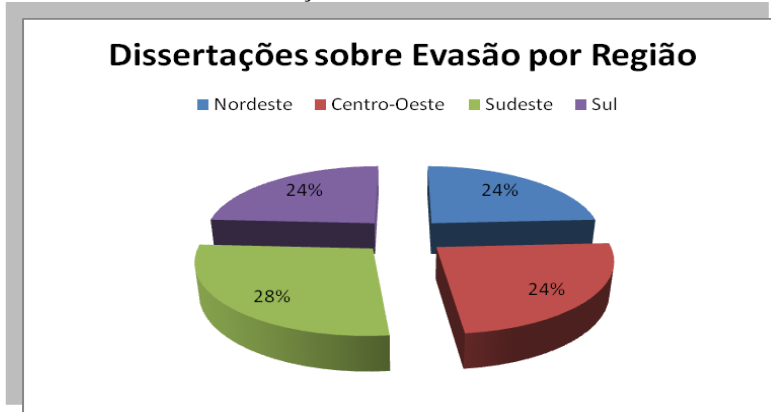
Para os trabalhos que apresentam como tema ou palavra-chave a *evasão* coletamos 33 produções científicas. Destas, 29 se tratavam de DM (88%) e somente 04 eram TD (12%). Podemos concluir que o tema é mais tratado em cursos de Mestrado do que em especializações de Doutorado.

Para o tema gerador *ensino médio* (entre aspas), identificamos 1.377 DM, representando 82,8% dos trabalhos (destas, somente as primeiras 500 foram disponibilizadas pelo Ibtic, então as ordenamos por ano de defesa) e 286 TD, correspondendo a 17,19% do total de trabalhos. Constatamos que o tema também tem sido mais tratado em cursos de Mestrado do que em Doutorados.

Para a identificação das palavras-chave *formação continuada* (também entre aspas), foram acessadas 1.058 DM (o Ibtic disponibilizou somente as primeiras 500 para consulta), representando 76% do total e 337 TD, o que corresponde a 24% dos trabalhos encontrados. Concluimos que, a exemplo do descritor *ensino médio*, as palavras-chave *formação continuada* também foram alvo de estudo em maior proporção nos programas de Mestrado do que nas especializações de Doutorado.

A figura 02 mostra a identificação das DM e TD com a palavra-chave *evasão* por respectiva região. O Nordeste está representado pela cor azul; a região Centro-Oeste pela cor vermelha; a região Sudeste aparece em verde e em roxo apresenta a região Sul:

FIGURA 02: IDENTIFICAÇÃO DAS DM SOBRE EVASÃO POR REGIÃO



Fonte: gráfico elaborado pela autora, a partir de pesquisa dos descritores no Ibtic

Como apresentado, para a palavra-chave *evasão*, das 29 DM, nenhuma pertence à região Norte; Sete pertencem à região Nordeste (24%); sete à região Centro-Oeste (24%); a região Sudeste apareceu com oito dissertações (28%) e a região Sul também com sete (24%). Curiosamente, sua distribuição se mostrou bastante equitativa entre as regiões, com uma pequena predominância da região Sudeste.

A figura 03 representa a classificação das TD com o descritor *evasão* por região. Somente observamos ocorrência nas regiões Sudeste (em azul) e Sul (em vermelho):

FIGURA 03: CLASSIFICAÇÃO DAS TD SOBRE EVASÃO POR REGIÃO

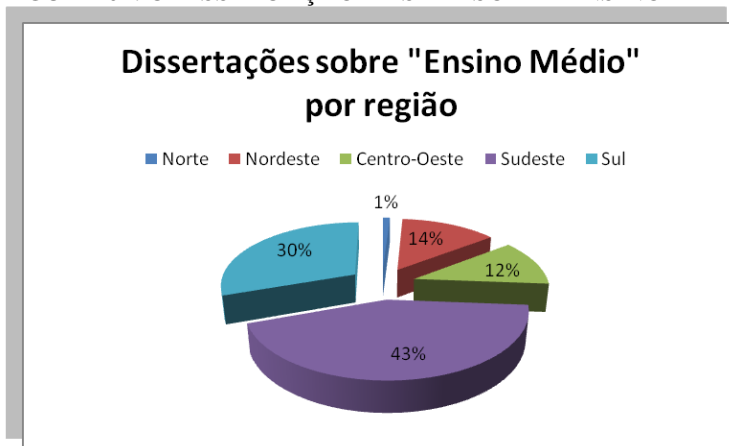


Fonte: gráfico elaborado pela autora, a partir de pesquisa dos descritores no Ibict

A figura 03 mostra, com a ocorrência de TD com a palavra-chave *evasão*: duas na região Sudeste (50%) e duas na região Sul (50%). Não foram encontradas TD nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Para o tema gerador *ensino médio*, a figura 04 apresenta as porcentagens classificadas por região, representando a região Norte em azul escuro; Nordeste, vermelho; Centro-Oeste, verde; Sudeste, roxo e Sul, azul claro.

FIGURA 04: CLASSIFICAÇÃO DAS DM SOBRE ENSINO MÉDIO POR REGIÃO

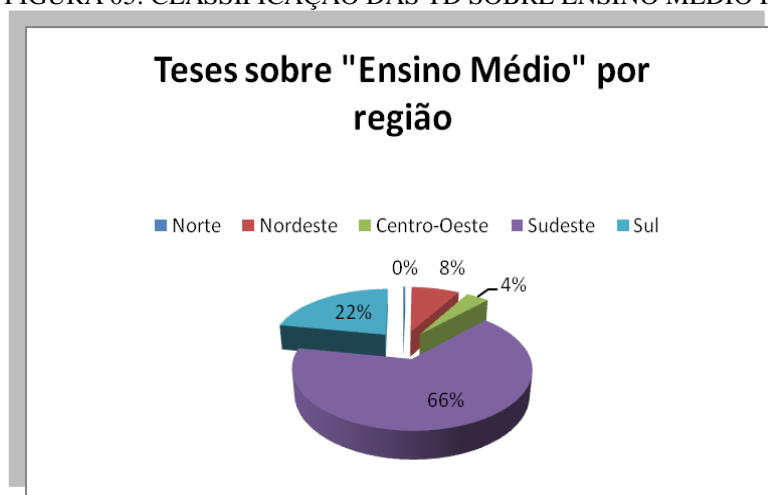


Fonte: gráfico elaborado pela autora, a partir de pesquisa dos descritores no Ibict

Como apresenta a figura 04, para a palavra-chave *ensino médio* encontramos um total de 1.377 DM, porém, somente 500 foram disponibilizadas para consulta pelo Ibtict e, assim sendo, classificamos apenas estas. Na região Norte foram encontradas somente cinco dissertações (1%); 68 na região Nordeste (14%); 58 na região Centro-Oeste (12%); 217 na região Sudeste (43%) e 152 pertencem à região Sul (30%). Concluímos que este descritor foi tema de maior interesse em DM nas regiões Sul e Sudeste, que juntas perfazem um total de 73% das produções.

Com o mesmo tema gerador, *ensino médio*, classificamos as TD. A figura 05 representa a porcentagem de ocorrências por região: Norte (azul escuro), Nordeste (vermelho), Centro-Oeste (verde), Sudeste (roxo) e Sul (azul claro):

FIGURA 05: CLASSIFICAÇÃO DAS TD SOBRE ENSINO MÉDIO POR REGIÃO

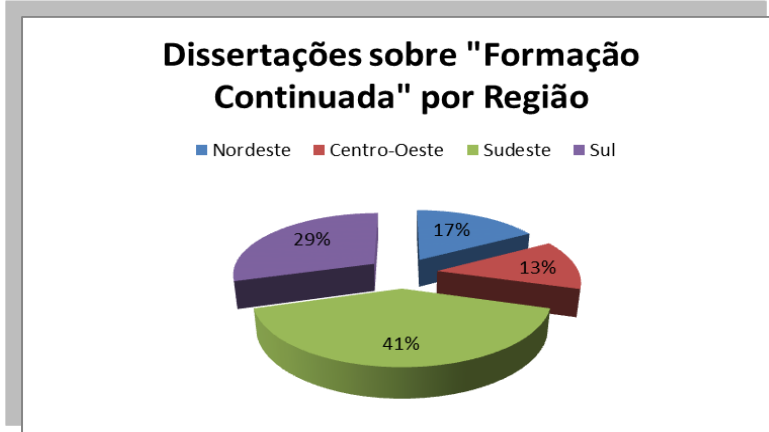


Fonte: gráfico elaborado pela autora, a partir de pesquisa dos descritores no Ibtict

De acordo com a figura 05, assim ficaram distribuídas as teses sobre *ensino médio* com relação à região: Norte, uma (0,34%); Nordeste, 23 (8%); Centro-Oeste, 11 (4%); Sudeste, 188 (66%) e Sul, 63 (22%). A região Sudeste, portanto, é responsável por mais da metade das produções.

A figura 06 apresenta a classificação das DM sobre o tema gerador *formação continuada*. Em azul está representada a região Nordeste, vermelho para a região Centro-Oeste, verde para o Sudeste e azul para o Sul.

FIGURA 06: CLASSIFICAÇÃO DAS DM SOBRE FORMAÇÃO CONTINUADA.

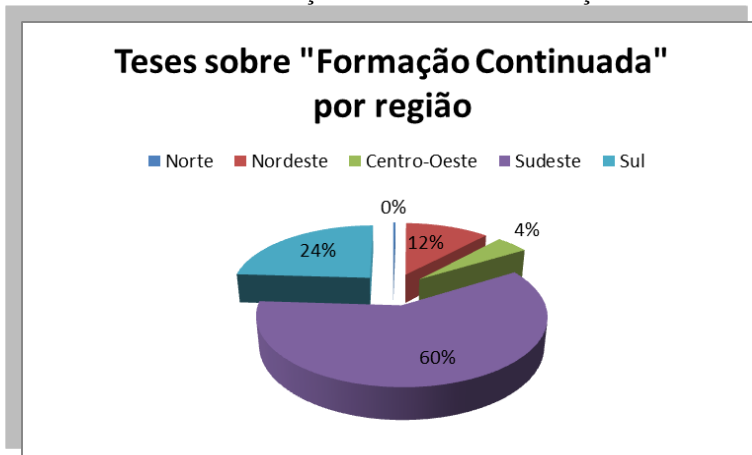


Fonte: gráfico elaborado pela autora, a partir de pesquisa dos descritores no IbiCT

Para as palavras-chave *formação continuada*, constatamos 1.058 DM, mas somente as primeiras 500 puderam ser acessadas através do IBICT, então as filtramos por ano, em ordem decrescente, alcançando de 2013 a 2005: Norte, nenhuma; Nordeste, 84 (17%); Centro-Oeste, 64 (13%); Sudeste, 204 (41%) e região Sul, 148 (30%), mostrando mais uma vez a predominância de produções na região Sudeste. Com exceção da região Norte, em todas as regiões observamos trabalhos.

A figura 07 representa a classificação das ocorrências para o tema gerador *formação continuada* em TD, por região, mostrando em azul escuro a região Norte; em vermelho a região Nordeste; Centro-Oeste, verde; Sudeste, roxo e Sul, azul claro:

FIGURA 07: CLASSIFICAÇÃO DAS TD - FORMAÇÃO CONTINUADA POR REGIÃO



Fonte: gráfico elaborado pela autora, a partir de pesquisa dos descritores no IbiCT

A figura 07 mostra 337 TD para o descritor *formação continuada*, distribuídas: Norte, uma (0%); Nordeste, 39 (12%); Centro-Oeste, 15 (4%); Sudeste, 201 (60%) e Sul, 81 (24%). A região Norte não representa porcentagem, por ter um trabalho, consequência,

provavelmente, de que naquela região se encontra um número menor de IES com programas *strictu sensu*.

A classificação geral das DM e TD observadas para o descritor *evasão* em Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e privadas é apresentada no quadro 01:

QUADRO 01: CLASSIFICAÇÃO DAS DM E TD, PELO TEMA GERADOR EVASÃO, EM IES PÚBLICAS E PRIVADAS

<i>Grau</i>	<i>IES Privadas</i>	<i>IES Públicas</i>	<i>Total</i>
<b>Dissertações</b>	09 (31%)	20 (67%)	29
<b>Teses</b>	03 (75%)	01 (25%)	04

Fonte: Quadro elaborado pela autora, a partir de dados coletados no Ibiict.

Das 29 DM com o tema gerador *evasão* classificadas por região, encontramos nove provenientes de IES privadas e 20 de IES públicas, representando, respectivamente, 31% e 67%. As quatro TD com a palavra-chave *evasão* apresentaram-se assim distribuídas: 03 de IES privadas e somente uma de IES pública, diferentemente das DM, nas quais predominou a ocorrência de trabalhos nas IES públicas.

Pesquisando a palavra-chave *ensino médio*, encontramos 1.337 DM, mas somente 500 foram disponibilizadas pelo IBICT. O número de TD encontradas é de 286. O quadro 02 apresenta a classificação em IES privadas e IES públicas:

QUADRO 02: CLASSIFICAÇÃO DAS DM E TD, PELO TEMA GERADOR ENSINO MÉDIO, EM IES PÚBLICAS E PRIVADAS.

<i>Grau</i>	<i>IES Privadas</i>	<i>IES Públicas</i>	<i>Total</i>
<b>Dissertações</b>	185 (37%)	315 (63%)	500
<b>Teses</b>	67 (23%)	219 (77%)	286

Fonte: Tabela elaborada pela autora, a partir de pesquisa no Ibiict.

Do total de 286 TD observadas, 67 (23%) ocorreram em IES particulares e 219 (77%) em IES públicas. Concluímos que com o tema gerador *ensino médio*, a prevalência das IES públicas foi muito superior à das privadas, tanto no desenvolvimento de DM, como de TD.

Com relação ao descritor *formação continuada*, a investigação apontou 1.058 DM, sendo somente 500 acessadas através da ferramenta de busca. Optamos mais uma vez por ordená-las por ano de defesa, alcançando os anos de 2005 a 2013. O quadro 03 mostra a classificação da natureza da IES, com as respectivas porcentagens:

QUADRO 03: CLASSIFICAÇÃO DAS DM E TD, COM O TEMA GERADOR FORMAÇÃO CONTINUADA, EM IES PÚBLICAS E PRIVADAS.

<i>Grau</i>	<i>IES Privadas</i>	<i>IES Públicas</i>	<i>Total</i>
<b>Dissertações</b>	223 (45%)	277 (45%)	500
<b>Teses</b>	95 (28%)	242 (72%)	337

Fonte: Tabela elaborada pela autora, a partir de pesquisa no Ibiict.

Como observamos, para *formação continuada*, 223 (45%) DM ocorreram em IES privadas e 277 (45%) em IES públicas. As TD acessadas se apresentaram num total de 337, sendo 95 (28%) de IES particulares e 242 (72%) de IES públicas. Apuramos que o número de DM entre IES públicas e privadas é muito equitativo, enquanto que o índice de TD se apresenta muito superior nas instituições públicas.

Encontramos doze trabalhos relevantes e, após primeira leitura, selecionamos os mais próximos de nosso tema de investigação. Sendo assim, foram analisadas três DM. O único trabalho que faz referência à evasão e também à formação continuada, datado de 2008, da UFRJ, estabelece relação com a Educação de Jovens e Adultos – EJA, em duas escolas públicas do Município de Senhor do Bonfim – Bahia, com o objetivo de observar a relação entre a formação continuada, a prática e a evasão. Na DM, Almeida (2008) afirma que o fazer pedagógico pode contribuir para a permanência do aluno e a partir deste ponto desenvolve um estudo de caso. Dentre os resultados, aponta para uma prática docente diretiva, “bancária e pouco reflexiva, que não contribui para minimizar o elevado índice de evasão escolar.”. (p.8).

Nesta mesma linha, mas não relacionada diretamente à evasão, a DM de Sabo (2010), cita os saberes docentes e formação continuada de professores do ensino médio, “e se o professor não assumir, de fato, o papel de um dos principais responsáveis pela educação dos estudantes, esse processo não acontecerá de forma espontânea e natural.”. (SABO, 2010). O autor menciona que encontrou muitas dificuldades evidenciadas pelos alunos com relação à Matemática são as mesmas encontradas junto aos professores, estabelecendo relação entre a formação inicial e formação continuada, e a aprendizagem (ou não) do aluno:

A formação inicial apresenta funções e limites bem circunscritos, mas constitui um espaço, no qual o futuro professor deve ter a possibilidade de compreender e comprometer-se com a aprendizagem, como um processo que se desenvolverá ao longo de toda a sua vida profissional. (SABO, 2010, p. 120).

Enquanto Almeida (2008) e Sabo (2010) destacam o fazer pedagógico, Pinheiro (2011) acrescenta a questão da qualidade. Em grupos focais com professores de Ciências da Natureza e professores de Física, numa estratégia de comunidades de prática para a formação continuada, analisou o discurso dos educadores.

Com relação à qualidade, Pinheiro (2011) baseou-se na sociologia da educação de Pierre Bourdieu e analisou elementos do modelo do sociólogo francês no discurso dos professores. Entre os resultados encontrados, os docentes mencionaram como ponto

negativo em relação à qualidade do ensino o fenômeno da translação global de distâncias, o que acarreta um aumento da proporção de estudantes da classe popular no ensino médio: “os estudantes provenientes dessas classes em geral possuem menos capital cultural, que pode ser insuficiente para o grau de exigência de um nível que anteriormente era adaptado ao capital cultural das classes média e alta.”. (PINHEIRO, 2011). Além disso, os educadores apontaram que as famílias da classe popular têm um habitus menos voltado aos estudos, o que explicaria o comportamento inapropriado destes alunos ao espaço escolar, fortalecendo assim a hipótese de que escolas públicas têm mais problemas de comportamento que escolas particulares, citada pelos docentes.

Em consonância com a ideia de dissimulação de Bourdieu, o autor e também Sabo (2010) e Almeida (2008) encontraram que os professores atribuem sempre os problemas encontrados em sua docência a outras causas e não à sua prática ou à forma com que se organiza a sociedade e o papel da escola dentro dela:

Assim, o que do ponto de vista da sociologia de Bourdieu poderia ser em grande parte explicado como uma característica inerente à nossa estrutura social, aparece para os professores como uma situação ocasional, e não raro é possível localizar os responsáveis por ela. É certo que os diversos fatores elencados pelos professores podem contribuir para a mudança do perfil do público do sistema de ensino, mas o que chama a atenção é que em nenhum momento os professores parecem vislumbrar causas estruturais para essa mudança. (PINHEIRO, 2011, p. 115).

Concluimos que Almeida (2008), Sabo (2010) e Pinheiro (2011) anuem em seus achados quando convergem que a prática docente (e sua formação) é determinante ao desempenho e à permanência escolar. O primeiro, em termos de Paulo Freire, referindo a prática reflexiva e não a educação bancária; O segundo, dizendo que o professor precisa assumir sua responsabilidade com relação ao aluno e o último, abordando as causas ocasionais e estruturais levantadas pelos professores para os problemas.

Percebemos, pela abundância de trabalhos encontrados, que existe grande preocupação com relação à formação continuada dos professores do ensino médio. Porém, poucos são os trabalhos que investigam as causas e problemas da evasão escolar nesta etapa da educação básica. Mais ainda, é necessário investigar se poderia existir uma relação entre estes altos índices de não permanência, considerados hoje o gargalo da educação brasileira e a formação continuada dos docentes que atuam nestas séries.

Como o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio não foi contemplado nas investigações acessadas, percebemos que esta política educacional se



constituía em um terreno fértil para a pesquisa, já que seus efeitos ainda estão sendo sentidos e que nem todos os docentes da rede pública de ensino a ele aderiram.

O Brasil, segundo levantamento realizado pelo Sedae<sup>9</sup> (Fundação Sistema Estadual de Análise de dados) e divulgado em seu relatório intitulado “1ª Análise – Os jovens e o gargalo do Ensino Médio brasileiro”, de agosto de 2013, apresenta dados alarmantes com relação ao crescimento do número de alunos que abandonam a escola neste período: a quantidade dobrou no período entre 1999 e 2011, indo de 7,4% a 16,2%. Somente a metade da população entre 15 a 17 anos está estudando (51%) e os indicadores de desempenho escolar não se alteraram no mesmo período. Os levantamentos são corroborados pelo Censo do INEP/MEC de 2011, que acrescenta: dos 8.357.675 alunos matriculados no Ensino Médio, apenas 1,2% encontram-se no âmbito federal; 85,9% estão em escolas estaduais; 1,1% são atendidos pelos municípios e 11,8% estudam no ensino privado.

O Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, regulamentado pela Portaria Ministerial Nº 1.140, de 22 de novembro de 2013, traz o compromisso do MEC e das secretarias estaduais e distrital de educação pela valorização da formação continuada dos professores e coordenadores pedagógicos atuantes no Ensino Médio público, nas áreas rurais e urbanas, além de gestores das Secretarias de Educação.

Nesta investigação pudemos ter uma fotografia dos últimos anos com relação às pesquisas desenvolvidas a respeito dos temas geradores evasão, ensino médio, formação continuada e pacto nacional do ensino médio. Apuramos que não há registro de investigações sobre o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, são escassas as produções sobre evasão e, apesar de abundantes os trabalhos sobre ensino e médio e formação continuada, nenhum deles faz relação direta entre formação continuada e a alta taxa de evasão na última etapa da educação básica. Igualmente, não foram estudados ainda os efeitos que poderia estar produzindo o Pacto Nacional do Ensino Médio. Desta maneira, a construção do estado do conhecimento serviu para motivar-nos ainda mais a dar continuidade à proposta de pesquisa à qual nos propusemos enquanto acadêmicos do Mestrado em Educação do PPGEdu da URI/FW.

## 2.2 Caminhos metodológicos

---

<sup>9</sup> O Seade é uma instituição que remonta ao século 19, com o surgimento da Repartição da Estatística e do Arquivo do Estado, em 1892. Os artigos do projeto têm periodicidade mensal e estão disponíveis na página do Seade na Internet: <http://www.seade.gov.br>.

O município escolhido foi Santa Cruz do Sul, localizado na região conhecida como Vale do Rio Pardo, na encosta inferior do nordeste do Estado do Rio Grande do Sul, a 150 km de Porto Alegre, onde residimos por muitos anos. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE de 2010, Santa Cruz do Sul conta atualmente com 122.451 habitantes e é um dos principais núcleos da colonização alemã do Rio Grande do Sul. A colônia foi fundada por lei provincial em 6 de dezembro de 1847. Os primeiros habitantes da cidade vieram dos distantes lugares das regiões do Reno e da Silésia, em 1849. A cidade foi oficialmente fundada em 31 de março de 1877, emancipada de Rio Pardo pela lei nº 1079. A região logo se tornou um centro da produção de fumo. Entre 1859 e 1881 a produção do fumo passou de 14 toneladas para 1.552 toneladas em 1881, tornando-se o principal produto para a exportação, com 95% de sua safra exportada para outras localidades. As principais indústrias de tabaco do Brasil estão presentes em Santa Cruz do Sul. Entre as instaladas na cidade estão Souza Cruz, líder em participação de mercado no País e Philip Morris, que responde por 54% da arrecadação de ICMS do município, entre outras. A cidade também possui outros ramos fortes em sua economia, como o comércio e serviços. Com isto, o segmento comercial é hoje representado por aproximadamente 3.277 estabelecimentos e mais 2.793 empresas de prestação de serviços. Na totalidade, o município tem 533 indústrias e 3.914 profissionais autônomos, formando uma rede bem estruturada. Também possui um autódromo, o Autódromo Internacional de Santa Cruz do Sul, que foi inaugurado em 12 de junho de 2005 com um evento do Renault Speed Show. O principal evento de Santa Cruz do Sul é a Oktoberfest, uma festa popular germânica, que ocorre anualmente na cidade no mês de outubro. A Oktoberfest de Santa Cruz do Sul é a segunda maior do Brasil, apenas atrás da de Blumenau. A Oktoberfest é chamada de "a festa da alegria" e contou na edição de 2008, por exemplo, com mais de 500.000 mil visitantes. Fala-se o português e também o alemão (incluindo dialetos como o *Hunsrückisch*) e, entre os negócios de fumo, é falado na sua maioria o inglês. O jornal com maior circulação da cidade é a Gazeta do Sul, do Grupo Gazeta de Comunicações.

O município conta com duas instituições de ensino superior: a Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), que atualmente possui 49 cursos de graduação, 36 especializações, oito mestrados e dois doutorados em andamento, atendendo a um universo de aproximadamente 13 mil alunos e 650 docentes; e a Faculdade Dom Alberto,

com três cursos de graduação e três especializações<sup>10</sup>. A rede municipal de ensino conta com 47 escolas. Destas, 18 são escolas municipais de Educação Infantil (Emei) e 13 situam-se no meio rural<sup>11</sup>. Com relação à rede pública de ensino estadual, o município sedia a 6ª Coordenadoria Regional de Educação (6ª CRE), cuja abrangência é de 18 municípios, a saber: Boqueirão do Leão, Candelária, Encruzilhada do Sul, Gramado Xavier, Herveiras, Lagoa Bonita do Sul, Mato Leitão, Pantano Grande, Passa Sete, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Sinimbu, Sobradinho, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires e Vera Cruz. Santa Cruz do Sul conta com 19 escolas da rede estadual e 550 professores<sup>12</sup>.

### **2.3 O desenho metodológico da pesquisa**

O desenho metodológico desta investigação, em termos de Chizzotti (2006), se baseia em uma pesquisa qualitativa e exploratória quanto aos seus fins, uma vez que, tratando-se de política educacional recente, ainda são escassos os estudos a respeito dos efeitos do Pacto Nacional do Ensino Médio, que objetiva a melhora da qualidade do ensino e a consequente redução da evasão escolar. Por outro lado, o caráter inovador não descaracteriza sua importante função social, que é a de dar voz aos docentes e gestores com relação aos encontros de formação continuada propostos pelo governo Federal e a sua posição com a respeito à possível redução na evasão escolar e os encontros de formação continuada como possibilidade de participação e emancipação. Assim, “pesquisa é a construção de um conhecimento e a revelação do contexto do objeto pesquisado” (CHIZZOTTI, 2006, p. 92).

Quanto aos meios, trata-se de uma pesquisa de campo e bibliográfica, do tipo estudo comparativo, contemplando duas escolas, assentada na concepção histórico-critica. Segundo Ribeiro (2007), a pesquisa qualitativa constitui uma excelente forma de investigação quando o pesquisador tem como escopo a análise de fenômenos que carregam componentes subjetivos, uma vez que não há como precisá-los quantitativamente. As Ciências Humanas propõem, através da representação da linguagem dos sujeitos, descrever a realidade vivida pelos participantes, cuja interpretação possibilitará alcançar a essência da problemática. Em Ciências Sociais, a

---

<sup>10</sup>Disponível em: <http://www.unisc.br/portal/pt/a-unisc/a-universidade/numeros.html>. Acesso em 14.04.2015.

<sup>11</sup>Disponível em: <http://www.santacruz.rs.gov.br/secretarias/educacao-e-cultura>. Acesso em 15.04.2015.

<sup>12</sup>Disponível em: <http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/estatisticas.jsp?ACAO=acao1>. Acesso em 14.04.2015.

comparação, na concepção de Schneider e Schmitt (1998), quando não é possível testar em laboratório os resultados dos eventos encontrados, torna-se imprescindível para entender a singularidade dos resultados encontrados.

Como linha epistemológica, a concepção histórico-crítica busca compreender a educação no contexto da sociedade, considerando o importante papel político que compreende o ambiente escolar. “A compreensão histórico-crítica surge no quadro das tendências críticas da educação brasileira, objetivando a superação das teorias crítico-reprodutivistas” (DOZOL, 1994, p. 116). Neste sentido, Libâneo (1986) explica que esta concepção “pretende que o domínio de instrumentos culturais e científicos consubstanciados no saber elaborado auxilie no conhecimento e compreensão das realidades sociais” (p. 8). Desta forma, não consideramos a exclusão da análise dos elementos conjunturais apreendidos através dos elementos factuais apresentados pelos dados empíricos, ao contrário, buscamos um entendimento real e não somente literal dos achados.

Investigar o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio é investigar uma política pública recente para a última etapa da Educação Básica, o que integra nossa dissertação à linha de pesquisa de Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Educação (PPGEdu) da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), Campus Frederico Westphalen / RS.

O recorte temporal da investigação, como já anunciado anteriormente, está centrado no ano de 2014 (março a dezembro), primeiro ano do desenvolvimento das jornadas de formação continuada do Pacto Nacional do Ensino Médio. Com relação ao levantamento dos dados da evasão, buscamos os resultados relativos aos últimos três anos (2012, 2013 e 2014). Para a coleta de dados e a aplicação dos questionários estruturados, duas escolas foram indicadas pela 6ª CRE, eleitas pelo critério de maior e menor aderência de seus docentes ao Pacto Nacional do Ensino Médio, uma vez que o escopo desta investigação é refletir sobre a possibilidade de esta política pública educacional já estar alcançando seus objetivos, que são o aumento da qualidade do ensino no Ensino Médio e o conseqüente estancamento dos altos índices de evasão.

#### **2.4 A escolha dos sujeitos e os aspectos éticos**

O universo das amostras constituiu-se em uma amostragem probabilística, aleatória, simples e estratificada por conglomerado, já que todos os docentes e gestores foram convidados, durante a jornada de formação de início de semestre letivo (final do

mês de julho de 2015), a participar do processo de pesquisa, respondendo ao questionário estruturado apresentado.

A função social da pesquisa em educação relaciona-se à produção de conhecimentos que levem a processos educativos de qualidade. Tratando-se de política pública recente, investigar os reflexos e intercorrências produzidas pelo Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio reafirma a relevância desta investigação, ainda que seus resultados possam parecer frágeis, devido à sua precocidade. Mesmo assim, pareceu-nos evidente a necessidade de dar voz aos envolvidos neste processo, pois

Por toda parte há sinais cada vez mais evidentes de que alguma coisa devia ser feita. Quanto mais rigorosos para com a sua ciência, tanto mais os cientistas conscientes coçavam na cabeça perguntas inquietantes que se começa ou continua a ter depois que a pesquisa afinal foi feita e tudo parece, em teoria, tão perfeito. Para o quê serve o conhecimento social que a minha ciência acumula com a participação do meu trabalho? Para quem, afinal? Para que usos e em nome de quem, de que poderes sobre mim e sobre aqueles a respeito de quem o que eu conheço, diz alguma coisa? (BRANDÃO, 1981, p. 10).

Com relação aos aspectos éticos, começamos conceituando o termo *ética*, que segundo Nosella (2008) “significa, em primeiro lugar, o ramo da filosofia que fundamenta científica e teoricamente a discussão sobre valores, opções (liberdade), consciência, responsabilidade, o bem e o mal, o bom e o ruim.” (p. 256). Neste sentido, a presente pesquisa respeitou os participantes, solicitando sua anuência através do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, levando em conta os princípios da beneficência, não maleficência e justiça. A totalidade do corpo de docentes e de gestores envolvidos foi convidada a participar, garantindo seu anonimato, mas deixando-os à vontade para recusar o convite se assim o desejassem. Informamos também que, para a realização da análise dos dados, utilizaríamos siglas e números, garantindo seu anonimato e que os questionários permaneceriam armazenados durante um período de cinco anos, tempo em que, depois de decorrido, procederíamos à incineração dos mesmos.

A devolução dos dados coletados foi acordada junto à gestão das duas escolas para o final do ano letivo de 2015, em um Seminário com a participação de todos os docentes. Houve preocupação de nossa parte com relação à fidedignidade, uma vez que se trata de pesquisa de caráter relativamente inédito até o momento, devido à recente implantação desta política educacional, porquanto se justifica o uso de dados estatísticos, ainda que se trate de pesquisa qualitativa.

Com relação ao princípio da beneficência, Castilho e Kalil (2005) ponderam que se deve atuar de maneira a incluir todas as formas de ação que tenham o propósito de

beneficiar outras pessoas. “Deve-se proceder a uma ponderação entre riscos e benefícios, tanto atuais como potenciais, individuais ou coletivos, buscando o máximo de benefícios e o mínimo de danos e riscos.” (p. 345). Desta forma, procuramos atuar de maneira o mais discreta possível, tratando de não ser maleficientes, sempre na perspectiva de contribuir e nunca de criticar ou prejudicar.

O princípio da justiça implica “um tratamento justo, equitativo e apropriado, levando-se em consideração aquilo que é devido às pessoas.” (CASTILHO e KALIL, 2005, p. 345). Assim, garantiu-se igual consideração a todos os sujeitos envolvidos, convidando a todos os gestores e docentes a participarem, não fazendo, de forma alguma, nenhum tipo de discriminação. Desta maneira, o tamanho da amostra não foi definido *a priori*, pois dependeu da adesão dos sujeitos.

Tratando-se de pesquisa qualitativa, após a pesquisa bibliográfica, realizamos uma pesquisa de campo, como já anunciado, a qual nos permitiu um maior contato com a realidade dos sujeitos investigados, no caso, os professores e gestores das escolas escolhidas. A estes atores do processo educativo santa-cruzense foram aplicados questionários que retratam suas representações sobre os encontros de formação do Pacto Nacional do Ensino Médio. Segundo Barros e Lehfeld (2007)

A pesquisa de campo favorece o acúmulo de informações sobre fenômenos, mas requer procedimentos metodológicos previamente estabelecidos e apresentados. O investigador assume o papel de observador e explorador coletando diretamente os dados no local (campo) em que se deram ou surgiram os fenômenos. (BARROS e LEHFELD, 2007, P.90)

Tendo em mente estes preceitos, elaboramos, partindo da pesquisa de campo, e dos dados coletados no *site* da SEC<sup>13</sup> (Secretaria de Educação do estado do Rio Grande do Sul), um panorama da evasão antes e depois da implantação do Pacto Nacional do Ensino Médio, comparando os resultados das duas escolas investigadas, do município de Santa Cruz do Sul como um todo e do estado do Rio Grande do Sul, e revelando as representações dos docentes e gestores sobre os encontros de formação do Pacto, estabelecendo “conexões e relações que possibilitem a proposição de novas explicações e interpretações” (LÜDTKE e CRUZ, 2004, p.49).

Também foi dado um tratamento de estatística descritiva aos achados, chamado tratamento estatístico dos dados, que busca apresentar a relação entre variáveis utilizando-se de gráficos, num intento de propor “uma explicação do conjunto de dados reunidos a

---

<sup>13</sup> Disponível em: <http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/estatisticas.jsp?ACAO=acao1>. Acesso em 10.09.2015.

partir de uma conceitualização da realidade percebida ou observada”. (CHIZZOTTI, 2001, p.69). Como nossa intenção foi a de estabelecer relações entre as representações dos professores e gestores a respeito dos encontros de formação continuada do Pacto e sua impressão sobre a relação deste e os resultados de evasão e o sentimento de emancipação, este tipo de tratamento dos dados, pese em que se trate de pesquisa qualitativa, torna-se necessário quando há a intenção de verificar intercorrências entre os achados advindos dos sujeitos envolvidos na pesquisa, como explica Chizzotti (2006):

Se a pesquisa reconhece a relevância dos objetos materiais e privilegia a necessidade de encontrar a frequência e a constância das ocorrências, será necessário recorrer a recursos quantitativos (mensuráveis) para comprovar a frequência das incidências a partir das quais será possível estabelecer as leis e aventar uma teoria explicativa (p.27).

A análise qualitativa envolve cotejar os dados com a teoria. A partir dos achados discutimos a questão da participação enquanto princípio democrático, em termos de Santos (2002a), que alerta aos perigos da cooptação, os quais somente poderão ser superados “por intermédio da aprendizagem e da reflexão constantes para extrair incentivos para novos aprofundamentos democráticos” (p.75). Ainda neste viés, situa-se o princípio da Regulação x Emancipação: Os encontros de formação continuada do Pacto Nacional do Ensino Médio seriam uma possibilidade de emancipação na perspectiva de docentes e gestores?; A Formação Continuada Docente proposta pelo Pacto é um fator auxiliar na redução da evasão do Ensino Médio segundo as representações dos gestores e docentes das duas escolas da rede de ensino pública estadual de Santa Cruz do Sul / RS? A maior ou menor adesão ao Pacto Nacional do Ensino Médio interfere na prática educativa docente segundo suas representações? Azevedo (1997) concerne a própria educação como política pública; nesta concepção, e tratando-se o Pacto de uma política pública, encontramos terreno fértil para a discussão, pois “quando se enfoca as políticas públicas [...] isto significa ter presente as estruturas de poder e de dominação, os conflitos infiltrados por todo o tecido social e que têm no Estado o *lócus* da sua condensação.” (p.5).

Como categorias de análise no sentido de uma melhor aproximação da problemática de pesquisa, elegemos *a priori*: evasão, participação e emancipação e/ou regulação. Após a coleta de dados, porém, inserimos uma nova categoria: a *voz dos silêncios*, uma vez que houve uma decisão pela não-participação da pesquisa por parte da maioria dos docentes de uma das escolas, o que causou inclusive algum constrangimento por parte da gestão.

De igual forma, como antes referimos, foi conferido aos dados empíricos um tratamento de estatística descritiva, relacionando variáveis e relações entre as representações. Neste sentido, Goldenberg et. al. (2003) esclarecem que

os números (uma das formas explicativas da realidade) são uma linguagem, assim como as categorias empíricas na abordagem qualitativa o são, tratando-se, portanto, de duas formas de comunicação diferenciadas, devendo ambas convergir para a mesma meta anunciada [...] para aproximar-se o mais possível da realidade a que se propõem discutir (p. 118).

Por outro lado, quando referimos que as categorias estavam definidas *a priori*, convergimos no sentido daquilo que ensina Moraes (1999), quando recomenda que, em se tratando de pesquisa qualitativa e levando em conta que há sujeitos envolvidos no processo, a construção da validade e das categorias de análise de conteúdo deverá ocorrer ao longo do trabalho, como de fato ocorreu.



### 3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O PACTO

#### 3.1 A origem e o uso do termo

Buscando a origem da palavra *política*, especificamente, encontra-se a clássica definição herdada da Grécia Antiga (século IV a.C.), na obra de Aristóteles, ‘Política’. Derivado do adjetivo grego *polis* (*polikós*), que diz respeito a tudo aquilo que vem da cidade, sendo urbano e civil, o termo indica atividades que se relacionam com a *polis*, ou seja, ao Estado. O termo *politics*, segundo Dias e Matos (2012), “refere-se ao conjunto de interações que definem múltiplas estratégias entre atores para melhorar seu rendimento e alcançar certos objetivos. Refere-se à política entendida como a construção do consenso e luta pelo poder”. (p.02). Já o vocábulo *policy* (cujo plural é *policies*),

é entendido como ação do governo. Constitui atividade social que se propõe a assegurar, por meio de coerção física, baseada no direito, a segurança extrema e a solidariedade interna de um território específico, garantindo a ordem e *providenciando ações que visam atender às necessidades da sociedade.*” (DIAS e MATOS, 2012, p. 02 – o grifo é nosso).

Desta forma, adota-se, na Língua Portuguesa, a tradução da palavra *policy* para fazer referência ao conjunto de atividades que dizem respeito às ações de governo. A política, apesar de possuir diferentes significados, está sempre relacionada, de alguma forma, com a ideia de poder (afetando o comportamento das pessoas).

Entre os diversos tipos de políticas, destacamos neste trabalho as políticas públicas, ou seja, um conjunto de ações coletivas interdependentes associadas a decisões que adotam os governos e seus representantes e que são formuladas em áreas como: defesa, saúde, educação, bem-estar, previdência social, entre outras. Em qualquer uma das áreas mencionadas existem distintas possibilidades de ações de política que se vinculam a iniciativas governamentais em curso ou potencialmente implementáveis e que envolvem conflitos entre os diferentes atores da comunidade (Espinoza, 2009). Desta maneira,

para que uma política de governo se converta em política pública, é necessário que esta se baseie em programas concretos, critérios, linhas de ação e normas; planos; previsões orçamentárias, humanas e materiais; também podem ser incluídas as disposições constitucionais, as leis e os regulamentos, os decretos e resoluções administrativas, entre outras. (DIAS, 2010, p. 262)

Para a expressão políticas públicas, Souza (2006) ensina que se trata do “conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos” (p. 24) na vida dos cidadãos. Sintetizando, a autora diz que a política pública consiste em “o que o governo escolhe

fazer ou não fazer” (id.). Neste viés, nosso escopo constitui-se o estudo das políticas educacionais, ou seja, as ações governamentais no campo da educação, mais precisamente aquelas destinadas à última etapa da Educação Básica, o Ensino Médio.

Segundo Tello (2013), porém, há um perigoso problema no entendimento entre os termos anglo-saxões *politics* e *policy*, que não possuem uma tradução literal, principalmente em países de língua latina, para o entendimento das políticas públicas. Ainda neste sentido, o autor adverte que é necessário distinguir os estudos sobre Política Educacional (no singular, ao que denomina campo epistemológico da Política Educacional) e as Políticas Educacionais (no plural, aquelas que se relacionam com as ações da gestão, à ação política e tomada de decisões). Para fins de campo de análise deste trabalho, adotamos então o termo Políticas Públicas Educacionais (no plural), fazendo referência às ações desenvolvidas pelos governos a fim conter a evasão e desenvolver o Ensino Médio no Brasil. Antes, porém, abordamos algumas concepções de políticas públicas, buscando compreender as matrizes que, ao longo dos anos, vêm norteando seu desenvolvimento e sua implementação, bem como sua análise.

### **3.2 Concepções de políticas públicas**

Segundo Souza (2006), é possível estabelecer que a área de políticas públicas contou com “quatro grandes ‘pais’ fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton” (p. 23). A autora esclarece que Laswell (1936), em meados dos anos 30, é o responsável pela introdução do termo *policy analysis*, em português, análise de política pública, no intuito de adequar os saberes acadêmicos e científicos aos dados empíricos dos governos, proporcionando comunicação entre o próprio governo, grupos de interesse e os cientistas sociais. Simon (1957) referia-se aos *policy makers*, os detentores das decisões em políticas públicas, cuja racionalidade “é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc.” (SOUZA, 2006, p. 23). Por outro lado, apregoava que esta racionalidade poderia ser maximizada através da criação de um conjunto de regras e incentivos que enquadrassem o comportamento destes decisores para que se pudessem alcançar os resultados desejados. Lindblom (1959-1979) questionou as teorias anteriores e argumentou a favor da incorporação de outras variáveis, tanto à formulação quanto à análise das políticas públicas, como as relações de poder, a função das eleições, a burocracia, os partidos políticos e os grupos de interesse. Já Easton (1965) definiu a política pública como sendo um sistema, “uma relação entre formulação, resultados e o

ambiente [...] que recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse” (SOUZA, 2006, p. 23), que poderiam influenciar em seu corolário.

Utilizando-se do estrado da teoria crítica e da teoria funcionalista, Espinoza (2009) ensina que é necessário levar em conta algumas considerações ao pensarmos em políticas públicas, que vão desde a orientação que será seguida para o alcance de seus fins, passando pela questão das demandas políticas (ou da sociedade), ou até a determinação de não atender determinada demanda:

a) la definición vincula el término “política” a acciones orientadas a metas y/o propósitos más que a un comportamiento al azar; b) las políticas públicas consisten en cursos de acción que son desarrollados en el transcurso del tiempo por los representantes de gobierno más que decisiones aisladas de éstos; c) las políticas públicas emergen en respuesta a demandas de política, o en respuesta a aquellos requerimientos hechos por otros actores sociales a representantes y agencias de gobierno para actuar o mantenerse inactivo respecto de algún aspecto de orden público; d) el término “política” implica lo que los gobiernos actualmente hacen y no lo que ellos intentan hacer o lo que ellos dicen que están por acometer, que estaría más bien asociado con la retórica de la política; y e) la política pública podría involucrar alguna forma de acción gubernamental para lidiar con un problema sobre el cual una acción determinada ha sido demandada, o ésta puede involucrar una decisión de representantes de gobierno para simplemente no hacer nada en relación con algún aspecto sobre el cual el involucramiento del gobierno fue solicitado. (ESPINOZA, 2009, p. 4-5)

Ainda que o estudo das políticas públicas seja alvo de um campo multidisciplinar (sociologia, ciência política, economia, antropologia, ciências sociais, etc.), posto que seus efeitos implicam na sociedade como um todo, podemos dizer que todas as concepções e estudos levam seu *locus* ao Estado. Convergem no sentido de contribuir para avançar teórica e empiricamente na análise das ações dos governos, já que

[...] políticas públicas se, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006, p. 25).

Para Mainardes (2006), os estudos atuais sobre Políticas Públicas podem ser divididos em dois grandes campos, a saber: investigações de cunho teórico, que visam discutir o processo de formulação das políticas e o papel do Estado e, neste viés, sua rede de influências e aspectos histórico-econômicos; e aqueles que se dedicam à reflexão sobre a avaliação de programas e políticas educacionais específicas. Aqui, neste último grupo, inserimos nossa investigação: a reflexão sobre os possíveis resultados que possam ser sentidos após a implantação do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, cuja reestruturação curricular começa a ser desenhada após debate com a comunidade

escolar, que culminou com a Conferência Estadual do Ensino Médio e da Educação Profissional, em dezembro de 2011.

Antes, porém, de discorrer sobre esta política pública e sua gênese de maneira mais específica, propomos uma reflexão a respeito da própria educação enquanto política pública e as concepções que norteiam sua elaboração, pois reza nossa Carta Magna de 1988<sup>14</sup>, em seu artigo 205, que a educação é direito de todos e “*dever do Estado* e da família [...] visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” (BRASIL, 1988 – grifo nosso). Igualmente, o artigo 208 garante que o “dever do Estado com a Educação” (id.) se consumará garantindo “III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade.” (id.). Vejamos, então, as concepções de políticas públicas que poderão articular sua elaboração e implantação.

Segundo Azevedo (1997), as origens da corrente neoliberal estão na “teoria do Estado formulada a partir do século XVII, expressando o ideário do liberalismo clássico então emergente” (p. 9). Com isto, a autora declara que este conceito sofreu algumas adaptações, incorporando ao Estado liberal burguês uma dimensão de legitimidade através da igualdade, uma vez que o capitalismo acabava por delinear mais nitidamente as estruturas de classes. Pretensa igualdade se daria através da participação nas esferas de poder e seu controle, na forma de democracia. Assim, emerge a concepção de “‘democracia utilitarista’, postulando a ‘neutralidade’ do Estado”. (AZEVEDO, 1997, p. 9). Neste sentido, Evans (1998), apregoa que

O neoliberalismo não foi uma inovação intelectual, mas apenas um retorno à antiga fé no mercado. A versão contemporânea, entretanto, era sustentada por um aparato analítico que constituía uma modernização significativa das justificativas prévias para confiar no mercado. [...] As relações de troca entre governantes e aqueles que lhes dão apoio é a essência da ação do Estado. Para sobreviver, as autoridades precisam de suporte político, e aqueles que prestam tal apoio devem receber incentivos suficientes para evitar um possível apoio a outros candidatos potenciais aos cargos de governo. As autoridades podem distribuir benefícios diretamente aos que os apoiam — através de subsídios, empréstimos, empregos, contratos ou prestação de serviços — ou usar sua autoridade para criar regras que privilegiem grupos favorecidos, restringindo a capacidade operacional das forças do mercado (p. 54 - 55).

Percebemos, portanto, que de acordo com a abordagem neoliberal, interessa ao mercado a ação do Estado, mas do Estado mínimo, que esteja presente como ‘regulador’

---

<sup>14</sup> Disponível em: [http://www.fumec.br/cerai/docs/constituicao\\_federal\\_de\\_1988.pdf](http://www.fumec.br/cerai/docs/constituicao_federal_de_1988.pdf). Acesso em 15.04.2015.

– embora em uma regulação que atenda aos seus interesses -, trazendo base jurídica para a sua operacionalização.

Nas palavras de Azevedo (1997), cabe ao Estado a função de “tão-somente responder pelo provimento de alguns bens essenciais, a exemplo da educação, da defesa e da aplicação das leis” (p.9). Em outras palavras, cabe ao Estado regular a tensão entre os proprietários da força de capital e os proprietários da força de trabalho, encarregando-se de, através de políticas educacionais, inserir a força de trabalho no mercado e, quando isto não é possível, tratar de, com programas sociais, manter sob controle a parcela da população não inserida neste processo produtivo, como explica Höfling (2001):

Em momentos de profunda assimetria nas relações entre os proprietários de capital e proprietários da força de trabalho, o Estado atua como regulador a serviço da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto. [...] O Estado deve “responder” a estes problemas, ou em outros termos, deve assegurar as condições materiais de reprodução da força de trabalho – inclusive visando uma adequação quantitativa entre a força de trabalho ativa e a força de trabalho passiva – e da reprodução da aceitação desta condição. (p. 33-34).

Ainda assim, as políticas públicas – principalmente as relacionadas aos programas sociais - são consideradas, por muitos neoliberais, como fatores de desequilíbrio da relação entre o capital e o trabalho, pois esta se regularia por si própria. Segundo sua concepção, estas políticas estariam criando uma condição artificial de igualdade entre concorrência e competitividade, “coibindo e ameaçando os estímulos individuais necessários à produção e à competição de uma sociedade livre” (AZEVEDO, 1997, p. 12). Neste sentido, estão vistos como ameaças a este equilíbrio os seguros de acidente, de desemprego, as pensões, aposentadorias, etc., porque, além de promoverem o ‘inchamento’ da máquina estatal com maiores receitas, estariam induzindo seus beneficiários à acomodação e à dependência do Estado: “O oferecimento dessa assistência sem dúvida induz alguns a negligenciar a criação de reservas para uma emergência, como poderiam fazer por iniciativa própria se tal assistência não existisse” (HAYEK, 1983, p. 346).

Com relação à educação, contudo, os neoliberais não se opõem à responsabilização do ‘Estado Guardião’ em provê-la, já que a “ampliação das oportunidades educacionais é considerada como um dos fatores mais importantes para a redução das desigualdades” (AZEVEDO, 1997, p. 15). Isto, com a ressalva de que o poder público divide esta responsabilidade com o setor privado, em sentido de promover a “competição e o aquecimento do mercado, mantendo-se o padrão de qualidade na oferta

dos serviços” (id.). Em outras palavras: a política educacional deverá seguir os ditames e as leis que regem o mercado.

Em contraponto à ideia de liberdade e individualismo que envolve a abordagem Neoliberal, a teoria Liberal Moderna da Cidadania supõe que estes conceitos estão estreitamente ligados aos supostos de bem-estar e de igualdade. Dito de outro modo: o Estado deverá “orientar as políticas relativas à reprodução econômica e social pelo objetivo de assegurar o maior bem-estar para o maior número possível de indivíduos” (AZEVEDO, 1997, p. 19). Originada das tensões históricas entre o capital e o trabalho, esta teoria busca a garantia de emprego e melhores condições e direitos trabalhistas, viabilizando, neste contexto, o crescimento e a estabilidade dos preços. Nesta abordagem, que tem como seus maiores expoentes Titmuss (1963) e Marshall (1967), as políticas (sociais) públicas ganham importância, constituindo-se em instrumentos imprescindíveis à diminuição das desigualdades que o mercado originou. O Estado, portanto, tem o papel de prover o bem comum. Para melhor entendermos as raízes desta teoria, Azevedo (1997) propõe uma importante classificação no sentido em que se “apreendem os processos pelos quais o bem comum toma forma e se viabiliza” (p. 20): a abordagem Pluralista e a abordagem Social Democrata, que passaremos a abordar.

A abordagem Pluralista preocupa-se em entender como se processam, no sistema político, as demandas da estrutura social. “Eles argumentam em favor de um reconhecimento maior do papel do Estado no controle dos resultados das políticas” (MAINARDES, 2006, p. 57), e do estudo das estratégias que legitimam a busca da realização do bem comum. Partindo do pressuposto de que todos têm demandas importantes e que é impossível ao Estado atender a todos, esta disparidade seria equacionada através da participação no processo político, enquanto cidadãos, através da representatividade. A representatividade se justificaria pelo fato de que “nem todos os cidadãos são capazes de atuar como políticos racionais e decidir qual a forma mais adequada de condução das políticas governamentais” (AZEVEDO, 1997, p. 25). Desta forma, os eleitores delegam às elites o poder de decisão e a verdadeira fonte de poder passa a ser o poder de compra dos eleitores no mercado político, num complexo esquema articulado entre a estrutura da oferta de bens públicos, a burocracia, os políticos eleitos e o cidadão. Ainda assim, considera-se que o poder emana deste último. Ainda com relação ao interesse particular da abordagem Pluralista com respeito aos processos que convergem em políticas públicas, há grande preocupação em entender o que o governo faz e o que não faz (e por que não o faz), numa ‘teoria de grupos de interesse’, atribuindo

ao Estado o papel de mediador dos conflitos que se estabelecem entre os grupos. Como resultado desta mediação, surgem (ou não) as políticas públicas, que acabarão sempre traduzindo os interesses daqueles grupos com maior poder de barganha e de influência no processo de decisão. Com relação à educação, os Pluralistas a colocam como um elemento fundamental, acreditando que esta será a única ferramenta capaz de diminuir as desigualdades, conferindo racionalidade e equalização do poder.

Na abordagem Social Democrata busca-se entender os limites e possibilidades do Estado do Bem-Estar Social “pela análise de suas condições de permanência e ajustamento, tendo em vista a conquista um melhor padrão de justiça nos marcos das sociedades capitalistas” (AZEVEDO, 1997, p. 29). Ainda de acordo com esta concepção, as “reformas devem se voltar para o crescimento, para a proteção do bem-estar material contra os efeitos transicionais para a plena utilização das instituições democráticas” (BRESSER-PEREIRA et al., 1993, p. 172).

Azevedo (1997) sugere três tipologias para o estudo dos sistemas de proteção social: a) o modelo residual de bem estar, no qual somente haverá intervenção do Estado quando falharem os recursos privados; b) o modelo industrial de ampla realização, marcado pela intervenção parcial do Estado, no sentido de corrigir os efeitos do mercado; c) o modelo institucional redistributivo, quando o Estado distribui bens e serviços públicos sociais sem ter como referência os vínculos dos sujeitos com o mercado. Esta abordagem insere o conceito de *welfare state*<sup>15</sup> (englobando aqui a educação, a saúde, a alimentação, a habitação, entre outros) como um direito assegurado a todos os cidadãos e não um benefício, definido por Sudbrack (2009) como “o padrão mínimo de renda, alimentação, saúde, abrigo e instrução que o Estado garanta e assegure a qualquer cidadão como um direito público e não como benefício” (p. 49), no sentido de regular

o jogo de forças do mercado em pelo menos três sentidos: primeiro, assegurando aos indivíduos e às famílias uma renda mínima independente do valor do seu trabalho no mercado ou de sua propriedade; segundo, diminuindo o alcance da insegurança, dando condições aos indivíduos e às famílias de enfrentarem determinadas ‘contingências sociais’ (como a doença, a velhice e o desemprego), pois, de outro modo, levariam a crises individuais ou familiares; e terceiro, garantindo a todos os cidadãos, sem restrições de *status* ou classes, uma gama de serviços ofertados dentro dos mais altos padrões. (BRIGGS, 1961, p. 228).

---

<sup>15</sup> Welfare State: bem-estar social, prosperidade, felicidade, assistência social. (Dicionário Babylon on-line: <http://tradutor.babylon.com/ingles/portugues/welfare/>). Acesso em 21.04.2015.

Assim, os Social Democratas, mesmo não ignorando todos os problemas e tensões que envolvem a gestão das políticas públicas, não pretendem a substituição do Estado pelo mercado, mas apontam para uma conciliação “do que, em princípio, seria irreconciliável” (AZEVEDO, 1997, p. 38).

O marxismo, mais do que uma abordagem, é um paradigma, e como tal, sujeito a inúmeras interpretações. Azevedo (1997) alerta que, mesmo Marx não tendo dado uma ênfase muito grande às políticas sociais, já que em sua época quase não existiam, há em sua obra a “intenção de encontrar os meios para realizar a mais ampla condição de igualdade e bem-estar dos seres humanos.” (p. 39). Höfling (2001) propõe que as ações estatais, numa perspectiva marxista, “estariam, em última instância, voltadas para garantir a produção e reprodução de condições favoráveis à acumulação do capital e ao desenvolvimento do capitalismo” (p. 32), mas outras interpretações desta ideologia se dirigem à questão da autonomia e “da possibilidade de ação do Estado capitalista frente às reivindicações e demandas dos trabalhadores e dos setores não beneficiados pelo desenvolvimento capitalista.” (id.). Azevedo (1997) apregoa que, com a evolução da sociedade e a aparente modificação das sociedades de classe que havia apontado Marx, o Estado, na nova perspectiva marxista, acaba por representar uma condição de sobrevivência para o proletariado, num sentido mais amplo até, devendo ser o defensor dos interesses de toda a sociedade, uma vez que a sociedade capitalista se apresenta como autodestrutiva. Poulantzas (1997), porém, adverte que o Estado “é o centro do poder político das classes dominantes na medida em que é fator de organização sua luta política.” (p.185).

Para que se possa garantir que o Estado está verdadeiramente a serviço da dominação de classe ou a serviço do proletariado, Azevedo (1997) supõe três tipos de mecanismos de seletividade, a saber: a) a negativa, pela qual a ação estatal estaria excluída dos interesses anticapitalistas; b) a seleção positiva, atuando em sentido de beneficiar os interesses do capital como conjunto, e não de grupos específicos de capitalistas; c) a que se refere ao caráter contraditório do Estado em não revelar seu caráter classe. A serviço destes mecanismos de filtragem das políticas públicas, encontraríamos a burocracia estatal. Na visão de Vasconcelos (2013), a abordagem marxista coloca o Estado como representante do interesse de todos e atribui a si mesmo a “responsabilidade de assegurar a igualdade política, eliminando as distinções sociais que caracterizavam a sociedade feudal, estabelecidas por nascimento, posição social, educação e profissão” (p. 84). Admite, porém, que estes elementos atuem a seu próprio modo, muito distante de



acabar verdadeiramente com as diferenças sociais, referindo que “Marx considerava o Estado como um Estado de classe que, em nome de um suposto interesse geral, defende os interesses comuns de uma classe particular.” (id.). Na abordagem marxista, a educação é vista como um dos instrumentos que servirá de apoio ao proletariado na sua organização e luta contra a burguesia. Por outro lado, Azevedo (1997) destaca que esta (a educação) seria uma ferramenta utilíssima do Estado, através de suas políticas educacionais, “os sistemas públicos de ensino e o seu caráter obrigatório e universal” (p. 50) para garantir a continuidade do trabalho assalariado. Dito isso, vejamos alguns aspectos relevantes a serem considerados quando o pesquisador se debruça ao estudo de uma política pública (educacional), levando em conta todos os conflitos e tensões que perpassam o tecido social no âmbito da formulação, implementação e avaliação, tendo como *locus* o Estado.

### 3.3 Para estudar o Pacto

Segundo Espinoza (2009), ao estudarmos uma política educacional, devemos levar em conta três elementos fundamentais de sua estruturação: a) a justificativa (ou problema) para que abordemos tal política; b) o propósito ao qual esta política se dedica dentro do contexto educacional e os fins que a mesma pretende alcançar; c) um conjunto de hipóteses que explique como será alcançado seu objetivo. O autor ainda assevera que o propósito poderá

Estar asociado con los fines de la educación y puede ser trazado a partir de la teoría económica, la religión, la ética, la tradición, la ley, u otras fuentes normativas que prescriban cómo una sociedad o el grupo dominante desea conducir sus organizaciones. Consecuentemente, las escuelas y otras instituciones que proveen programas educacionales, deben preparar estudiantes para leer, para enfrentar el mundo del trabajo y para aceptar su lugar en la sociedad y/o cuestionar el orden social actual. (ESPINOZA, 2009, p.4).

Por outro lado, a retórica de uma política (reforma) educacional, poderá nem sempre conseguir alcançar seus propósitos, dado que tende a sofrer a influência de restrições políticas, econômicas e sociais no momento de sua implantação ou durante o seu percurso.

Com relação à criação de uma política educacional, esta normalmente parte de uma demanda, mas sua verdadeira origem poderá ser proveniente de pressão de organizações internacionais, organizações privadas e/ou organizações não-governamentais. As políticas públicas surgem, caracterizam-se e implantam-se normalmente em meio a tensões e conflitos sociais e a elas se atribui a capacidade de

superação destes embates no lastro da organização do Estado. Com as políticas educacionais não é diferente, estas, “por mais que aparentem um caráter benfeitor, traduzem uma relação de poder de um grupo que se sobrepõe ao outro. (SUDBRACK, 2014, p. 171). De qualquer forma, a política educacional necessita de uma base jurídica, seja da esfera municipal, estadual ou da União, que toma corpo a partir de uma lei, um decreto com força de lei, um decreto executivo ou um pronunciamento judicial. Após a sua criação, seus efeitos serão sentidos na prática educacional e a partir daí estes efeitos poderão ser inesperados. Ainda no viés da análise de políticas públicas educacionais, Espinoza (2009) supõe cinco pressupostos que precisam ser levados em conta para que se tenha uma visão geral, a saber: 1) Identificar o problema que a política busca solucionar, diagnosticando suas causas e as perspectivas relacionadas com o tema, produzindo informação relevante acerca das condições que deram origem ao problema: No que se refere ao presente estudo, o Pacto pelo Fortalecimento do Ensino Médio busca conter os altos índices de evasão e reprovação através da elevação da qualidade do ensino na última etapa da Educação Básica, já que entre seus objetivos estão

propiciar o desenvolvimento dos alunos, assegurando-lhes a formação comum indispensável ao exercício pleno da cidadania e fornecer-lhes meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores; qualificar o estudante enquanto cidadão, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico e a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando teoria e prática, nas práticas pedagógicas. Além disso, pretende-se a redução da evasão e da repetência nesta modalidade de ensino e trazer para os bancos escolares cerca de 70 mil jovens que estão fora da escola.” (BRASIL, 2011)<sup>16</sup>.

2) Estimar as consequências e especificar as restrições que poderiam afetar o alcance dos objetivos propostos e sua viabilidade: Não livre de críticas e tensões a respeito de sua implantação, a ideia do Pacto é articular as disciplinas a partir das áreas do conhecimento (Ciências Humanas, Ciências da Natureza, Linguagens e Matemática e suas tecnologias). No seminário Integrado, os alunos desenvolvem atividades de pesquisa, relacionando teoria e prática. A nova modalidade também busca preparar os jovens para a sua futura inserção no mundo do trabalho ou para a continuidade dos estudos no nível superior. O Ensino Médio Politécnico começou a ser implantado em 2012 para o 1º ano, em 2013 no 2º ano e em 2014 chegou ao 3º ano. Neste mesmo ano (2014), os docentes de todas as escolas públicas foram conclamados a tomar parte nas jornadas de

---

<sup>16</sup>Disponível em: [http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/ens\\_medio.jsp?ACAO=acao1](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/ens_medio.jsp?ACAO=acao1). Acesso em 15.04.2015.

formação continuada docente, cujos principais objetivos, entre outros, são a melhoria da qualidade do ensino, a ampliação dos espaços de formação e de reflexão sobre as práticas curriculares e o desenvolvimento de práticas educativas efetivas com foco na formação humana integral. (BRASIL, 2013b). Cada educador recebe bolsa mensal de R\$200 para fazer a formação, que será presencial, deverá ter uma carga horária mínima de 200 horas durante o ano letivo, *seguir as propostas* trazidas nos cadernos de formação disponibilizados pelo MEC e desenvolvida na própria escola. Para participar, o docente deve atuar em sala de aula e estar registrado no Censo Escolar. Por outro lado, perguntamo-nos sobre a questão dos encontros de formação continuada do Pacto, que vieram após o redesenho curricular e não antes deste, quando os docentes e gestores das escolas poderiam ter contribuído, talvez, mais decisivamente para a sua estruturação e implementação. Igualmente, notamos que os docentes não participaram do processo de elaboração dos cadernos de formação. Eles tiveram que *seguir* suas propostas.

3) Gerar conhecimento acerca de lucros e custos que permita aos *policy makers* calcular os riscos, tomar decisões e assumir responsabilidades administrativas: Despretensiosamente, aludimos neste ponto ao caráter social de nossa pesquisa, que busca contribuir para a reflexão acerca dos efeitos que já poderiam estar sendo produzidos com a implantação do Pacto Nacional do Ensino Médio com relação aos índices de evasão, ainda que em uma pequena amostragem, comparando duas escolas estaduais do município de Santa Cruz do Sul, tendo por critério para sua escolha a maior e menor adesão a esta política por parte dos docentes. Segundo dados do Inep/MEC – 2010, o abandono no Ensino Médio configura os 13% principalmente no 1º ano e a taxa de reprovação alcança os 21,7% no decorrer do curso. O mesmo documento aponta que, nos cursos de educação profissional na rede estadual de ensino, foi apurado um total de 33% de reprovados e evadidos.

4) Monitorar resultados consiste em sintetizar informação relevante acerca das consequências da política, valorizando seu grau de conformidade ou desconformidade e identificar obstáculos e restrições: Burton (2014) alerta que a coerência (ou falta dela) em relação à formulação de políticas educacionais tem coincidido com a crescente ênfase no liberalismo do mercado e suas conseqüentes pressões financeiras, aliada ao ceticismo público e político em relação ao desempenho do Estado no sentido de prover o bem-estar social.

5) Gerar conhecimento com relação às discrepâncias entre a performance da Política no processo de implantação e o resultado esperado, permitindo saber a forma como os problemas têm sido resolvidos, ajudando no ajuste ou reformulação e estabelecer bases para sua reestruturação: Neste sentido, consideramos mister dar voz aos educadores

e educadoras (e gestores) que, em última instância, ainda que compulsoriamente, tornaram-se os protagonistas da implantação e efetivação da política do Pacto. Carneiro (2012) constata que

É curioso como, cada vez mais, falam sobre Ensino Médio economistas, engenheiros, empresários e jornalistas e, cada vez menos, professores, educadores, sociólogos, antropólogos, psicólogos, etc. É como se dissessem: a estes falta competência [...] Historicamente, o Ensino Médio foi das elites, e foi se abrindo uma concessão às classes populares, então ‘não importa que seja eficiente. Importa, sim, e só, que exista!’ (p. 15 - 17).

Corroborando com esta linha de pensamento, Espinoza (2009), especifica que “El análisis de la política educacional ha sido conducida com frecuencia desde esferas ajenas al sector educación” (p. 8). Este fato, segundo o autor, é muito comum, principalmente em países da América Latina, onde a análise e a avaliação das políticas educacionais normalmente provém dos ministérios da Fazenda, Economia ou Planejamento e não do próprio Ministério da Educação. O autor conclui, dizendo que o maior referente para a análise de uma política educacional deveriam ser “los grupos de oprimidos y segregados [...] y, a la vez, intentar asegurar relaciones de poder simétricas así como condiciones de comunicación fluida y no distorcionada” (id.), fazendo com que prevalecesse o diálogo entre todos os grupos durante os processos de formulação, implantação e avaliação de uma política pública educacional.

Antes de partirmos definitivamente para a análise da Política Educacional do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio que, no ano de 2014, conclamou os docentes de todas as escolas públicas a tomar parte nas jornadas de Formação Continuada Docente, com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino, ampliar os espaços de formação e de reflexão sobre as práticas curriculares e desenvolver práticas educativas efetivas com foco na formação humana integral (BRASIL, 2013a), propomos um pequeno ‘passeio’ pela gênese das políticas públicas e da formação continuada no Brasil.

### **3.4 Um pouco da história das políticas públicas educacionais e da formação continuada em solo brasileiro**

Com o advento do Império, sob a regência da primeira lei de educação nacional, em 1827, “se deu permissão para fazer aflorar as vontades locais” (VIEIRA, 2011, p. 128). O Ato Adicional de 1834 incumbiu às câmaras municipais a atribuição de legislar sobre assuntos educacionais.

Em 1881 foi abolido o voto censitário<sup>17</sup>, mas se impôs o critério da alfabetização para o pleno exercício dos direitos políticos, o que acarretou na difusão de métodos de ensino simultâneo, no qual um professor atende a todos os alunos, “com base em atividades a serem desempenhadas por todos ao mesmo tempo” (SHUELER e MAGALDI, 2009, p. 37). Segundo as autoras, o método requer cada vez mais a homogeneidade das turmas, introduzindo-se a seriação como um elemento-chave da modalidade escolar moderna, sistema que persiste até os dias atuais na maioria das escolas brasileiras.

Sobre a Era Vargas (1930-1945), Guarienti e Weyh, assim analisam a evolução das políticas públicas educacionais brasileiras:

Até 1930 quase não existiam diretrizes nacionais de políticas educacionais, alguns projetos limitavam-se ao Distrito Federal. De 1910 a 1920 a educação tinha um caráter salvacionista. Com a criação do Ministério dos Negócios da Educação e da Saúde Pública em 1930, intenciona-se gradativamente adaptar a educação a diretrizes modernistas. [...] A partir de 1934, diante do crescimento dos movimentos contestatórios oriundos das políticas governamentais e de classes que viviam em condições precárias, fez o governo endurecer o regime, implantando o ‘Estado Novo’. (GUARIENTI; WEYH, 2014, p. 259)

Com o fim do Estado Novo<sup>18</sup>, foi promulgada uma nova Constituição<sup>19</sup>, que trouxe uma conotação mais liberal, dando início a muitos debates sobre educação popular, uma vez que a nova Carta Magna defendia a liberdade e a educação para todos. No mesmo ano de 1946 é criado o SENAI (Serviço Nacional da Indústria), com formação marcadamente tecnicista.

No ano de 1961 foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira 4.024/61 (LDB), sob os protestos de defensores da educação popular, como Paulo Freire, devido ao caráter extremamente conservador relacionado à distribuição dos recursos e à equidade para o ingresso.

---

<sup>17</sup> O Voto censitário era a concessão do direito do voto apenas àqueles cidadãos que possuíam certos critérios que comprovassem uma situação financeira satisfatória. Desse modo, os cidadãos eram classificados em ativos – que pagavam impostos- e passivos que tinham uma renda baixa.

<sup>18</sup> Regime político brasileiro fundado por Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937, que durou até 29 de outubro de 1945, caracterizado pela centralização do poder, nacionalismo, anticomunismo e por seu autoritarismo.

<sup>19</sup> Promulgada no dia 18 de setembro de 1946, entre suas novas regulamentações estavam: igualdade perante a lei, ausência de censura, garantia de sigilo em correspondências, liberdade religiosa, liberdade de associação, extinção da pena de morte e separação dos três poderes. A Constituição de 1946 ficou em vigência até o Golpe Militar, em 1964. Nessa ocasião, os militares passaram a aplicar uma série de emendas para estabelecer as diretrizes do novo regime até ser definitivamente suspensa pelos Atos Institucionais e pela Constituição de 1967.

No regime militar (1964-1985), a educação, a partir de fins dos anos 1960, volta a apresentar características predominantemente tecnicistas para atender às finalidades econômicas de formar mão-de-obra para as indústrias. Para tanto, os governos militares impedem as ações dos movimentos populares.

Nos anos 1970, como cita Ferretti (2000), a lei 5692/71 e os pareceres 45/72 e 76/75 promoveram uma “perspectiva da profissionalização compulsória” (p. 81), regendo os então chamados cursos de 2º Grau, seja na modalidade de cursos profissionalizantes, seja na forma de cursos técnicos. Na mesma escola, e com algum nível de integração, funcionavam formação geral (chamado Núcleo Comum do Currículo) e formação técnica (denominado através das disciplinas específicas). Ainda neste sentido, o autor aponta que a implantação dos cursos profissionalizantes compulsórios trazidos pela Lei 5692/71, além de não promoverem a integração entre teoria e prática, “conseguiram piorar o Ensino Médio então existente.” (FERRETTI, 2000, p. 97). A lei 7044/82, que alterava a anterior (5692/71),

Representou, na prática, para as escolas de 2º Grau, o reconhecimento legal do fracasso da profissionalização compulsória, ao mesmo tempo que as liberava para oferecer, às claras, a formação propedêutica que boa parte delas nunca havia deixado de manter, na forma dos mais variados disfarces curriculares. (FERRETTI, 2000, p. 81).

A reabertura da democracia brasileira é ainda recente, já que sua abertura foi acontecendo lentamente, a partir dos anos 1980. Normalmente coube à metrópole, e depois ao Estado decidir, por meios legais e jurídicos, a vida dos cidadãos, em especial, sua relação social. A Constituição de 1946 mostrou indícios de maior participação popular e acesso equitativo à educação até o golpe militar de 1964, que silenciou qualquer tentativa de participação popular. A política foi traçada com base no modelo econômico desenvolvimentista não-nacionalista, nos termos de Furtado (1979), e anticomunista, o que se traduziu, na escola, em uma educação tecnicista<sup>20</sup>, voltada a preparar jovens para o mercado de trabalho.

Muitas tensões e conflitos entre poder local e poder central marcaram (e ainda marcam), a história da política educacional em nosso país, principalmente em meados dos anos 1980, com a reabertura democrática. O processo de reabertura democrática tem a

---

<sup>20</sup> A pedagogia tecnicista tem origem norte-americana. Adota o modelo empresarial, com o objetivo de adequar a educação às exigências da sociedade industrial e tecnológica e seu ensino é voltado diretamente para produzir indivíduos "competentes" para o mercado de trabalho. Fonte: <http://www.dicionarioinformal.com.br/tecnicista/>. Acesso em 06.02.2015.

participação popular e a luta pelos direitos sociais que serão considerados na nova legislação, em especial, na Constituição Federal de 1988.

No campo educacional, importantes alterações jurídicas e legais começam a aparecer em meados dos anos de 1990. É promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – lei 9394/96), que regulamenta o ensino público e privado, da Educação Básica ao Ensino Superior, reafirmando o direito à educação, garantido pela Constituição. Ademais, regulamenta as modalidades de ensino, estabelecendo qual esfera federativa se encarregará de cada uma, abordando temas como os recursos financeiros, a gestão democrática e a formação dos profissionais da educação. Além disso, nos anos 1990, outras normas como a Emenda Constitucional n. 14/96<sup>21</sup>, e a lei 9424/94 que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef<sup>22</sup>) colaboram, juridicamente, para o fortalecimento do poder local no campo da educação. A primeira modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: A Constituição de 1988 vincula 25% das receitas dos Estados e Municípios à Educação. Com a Emenda Constitucional nº 14/96, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de estados e municípios) ficam reservados ao Ensino Fundamental. Além disso, introduz novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de estados e municípios, promovendo a sua partilha de recursos entre o governo estadual e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino. O Fundef foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental: o mínimo de 60% desses recursos deve ser utilizado na remuneração dos profissionais do magistério (professores no exercício da docência e técnicos das áreas de administração ou direção escolar, supervisão, orientação educacional, planejamento e inspeção escolar) em efetivo exercício no Ensino Fundamental público, e o restante (máximo de 40%) em outras ações de manutenção e desenvolvimento desse nível de ensino. Através da legislação apontada, resulta assim distribuído o papel dos entes federativos na educação<sup>23</sup>:

§ 1º A união organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria

---

<sup>21</sup> Disponível em: <http://www.mprs.mp.br/infancia/pgn/id81.htm> Acesso em 01.12.2014.

<sup>22</sup> Disponível em: <http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/funf.shtm>. Acesso em 01.12.2014.

<sup>23</sup> Portal do Ministério da Educação (MEC), disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/e1496.pdf> Acesso em 01.12.2014.

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**. (BRASIL, 1996, art. 11, V) (grifo nosso)

Nota-se que o documento não esclarece o que é exatamente *oferecer* ou *assegurar*, não define igualmente qual pode ser o *padrão mínimo de qualidade*, promovendo certa competição entre estados e municípios. Por outro lado, a autonomia é relativa, uma vez que “cabe à União definir as políticas educacionais e a avaliação dos sistemas de educação” (VIEIRA, 2011, p. 129). Cabe lembrar que, nos anos 1990, a educação brasileira incorpora os princípios neoliberais, ou seja, qualidade total, globalização, adequação do ensino à competitividade do mercado internacional, informatização, investimento em pesquisas práticas abrindo a universidade aos financiamentos empresariais, e produtividade, seguindo a cartilha de organismos internacionais como o Banco Mundial<sup>24</sup>. A meta passou a ser garantir educação básica de *qualidade* a crianças, jovens e adultos. Para tanto, vários programas educacionais foram instituídos.

Nesse contexto conturbado o governo implantou o Acorda Brasil, Bolsa Escola, o PDDE (Programa de Dinheiro Direto na Escola), o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica), ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio), municipalização, entre outras, na Educação Básica. No Ensino Superior, o vestibular deixa de ser a única forma de acesso [...]. (GUARIENTI e WEYH, 2014, p. 260-261).

Em 2000, o Estado repassa mais atribuições e responsabilidades à sociedade, adotando o papel de regulador, como anteriormente destacamos na LBD, art. 11, V. Ainda assim, têm aumentado as políticas de acesso, como: a) Exame Nacional do Ensino Médio, ENEM - criado em 1998, tem o objetivo de avaliar o desempenho do estudante ao fim da escolaridade básica e é utilizado como critério de seleção para os estudantes que pretendem concorrer a uma bolsa no Programa Universidade para Todos (ProUni)<sup>25</sup>; b) Programa Universidade para Todos, PROUNI - criado em 2004, oferece bolsas de estudos em instituições de educação superior privadas a estudantes brasileiros, sem diploma de

<sup>24</sup> O Brasil passa a seguir as diretrizes educacionais sugeridas pela Conferência Mundial de Educação para Todos, que aconteceu em 1990, na Tailândia.

<sup>25</sup> Disponível em

[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=183&Itemid=414](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=183&Itemid=414). Acesso em 01.12.2014



nível superior<sup>26</sup>; c) Sistema de Seleção Unificada, SISU - desenvolvido para selecionar os candidatos às vagas das instituições públicas de ensino superior que utilizarão a nota do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) como única fase de seu processo seletivo.<sup>27</sup>; d) Financiamento Estudantil, bolsas e cotas (FIES) - destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas.<sup>28</sup>; e) políticas de formação, como o Plano Nacional de Formação de Professores, PARFOR<sup>29</sup> - Programa emergencial instituído para atender o disposto no artigo 11, inciso III do Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009 e implantado em regime de colaboração entre a Capes, os estados, municípios o Distrito Federal e as Instituições de Educação Superior – IES; f) Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle, SISMEDIO - Sistema informatizado de cadastro desenvolvido para atender ao público docente do Pacto nacional do Ensino Médio. Cada educador receberá bolsa mensal de R\$ 200 (aproximadamente 60 Euros) para fazer a formação, que será presencial e desenvolvida na própria escola. Para participar, o docente deve atuar em sala de aula e estar registrado no Censo Escolar de 2013.<sup>30</sup>; entre outros, e g) a regulamentação das formas de gestão democrática, como os conselhos populares, além do aumento do investimento em educação.

Com relação à formação continuada, diversos autores têm se dedicado a estudá-la, dentre os quais podemos citar Nóvoa (2009), Alarcão (1996) e Roldão (1999) (Portugal); Schön (1992), Zeichner (1993), Popkewitz (1992) e Giroux (1997) (EUA); Gimeno Sacristán (1988), Gil Pérez (1993), Imbernón (2001) (Espanha), Lessard (2005) (Canadá), Paulo Freire (1993) (Brasil), entre outros.

Após os anos de 1990, utilizavam-se termos como “treinamento, capacitação e reciclagem, que denotavam a ideia de aprendizado, de forma vertical e acumulativa, de determinadas técnicas ou adequações às novas incumbências e inovações tecnológicas” (ROCHA, 2010, p. 11). Percebemos aqui grande aproximação ao vocabulário utilizado nas empresas, de consolidação de mecanismos para o controle social da produção e de monitoramento, numa concepção claramente racionalista, em termos de Adbian e Hernandez (2012), em contraponto à posição inspirada na teoria crítica, “denominada de

---

<sup>26</sup> Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/index.php> Acesso em 01.12.2014

<sup>27</sup> Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/?option=com\\_content&id=16185&Itemid=1101](http://portal.mec.gov.br/?option=com_content&id=16185&Itemid=1101) Acesso em 01.12.2014.

<sup>28</sup> Disponível em: <http://sisfiesportal.mec.gov.br/fies.html> . Acesso em 01.12.2014.

<sup>29</sup> Disponível em: <http://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor> Acesso em 01.12.2014.

<sup>30</sup> Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20141](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20141) Acesso em 01.12.2014.

holística [...] do espírito crítico e da autonomia” (p. 146). A LDB (BRASIL, 1996) apresenta os termos “capacitação em serviço” (Art. 61, inciso I; Art. 87, inciso III), “educação continuada” (Art. 63, inciso III; Art. 80, caput) e “aperfeiçoamento profissional continuado” (Art. 67, inciso II). O Plano Nacional de Educação (PNE-2001) sugere a terminologia “formação continuada”, “programas contínuos de formação sistemática”, “formação permanente” e “formação em serviço”. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE – 2007) aplica o termo “formação continuada”.

Optamos pelo termo “formação continuada”, como um processo autorreflexivo, no qual o educador (re)avalia permanentemente seu fazer pedagógico à luz da teoria, e que Imbernón (2001) descreve como aquele cuja base será a

reflexão dos sujeitos sobre sua prática docente, de modo a permitir que examinem suas teorias implícitas, seus esquemas de funcionamento, suas atitudes etc., realizando um processo constante de auto-avaliação que oriente seu trabalho. A orientação para esse processo de reflexão exige uma proposta crítica da intervenção educativa, uma análise da prática do ponto de vista dos pressupostos ideológicos e comportamentais subjacentes (p.48-49).

Neste estudo, focalizamos a formação continuada docente no Brasil a partir dos anos 1990, quando segundo Frigotto (1995) se estabelece uma nova base técnico-científica (microbiologia, microeletrônica e novas fontes de energia) para a reestruturação produtiva do capitalismo, fato que culminou em mudanças políticas, econômicas e culturais em âmbito mundial. As reformas educacionais estão neste ‘bojo’ de “reordenamento das relações societárias global / local; Estado / sociedade” (ROCHA, 2010, p. 29). Dourado (2001) explica:

As agências educacionais passam a ser vislumbradas como um dos elos de socialização dos conhecimentos técnico-científicos historicamente produzidos pelo desenvolvimento de habilidades, capacidades e competências sociais requeridas, predominantemente, em sintonia com o poder produtivo. (p. 49).

Internacionalmente, em 1996, surge o Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI, com o título *Educação, um tesouro a descobrir*, tendo como protagonista o francês Jacques Delors. O documento traz conceitos orientadores à educação, como a ideia de educação permanente e os quatro pilares da educação: aprender a viver juntos, aprender a conhecer, aprender a fazer e aprender a ser. Neste contexto, a escola passa a ser o principal instrumento nas decorrentes reformas educacionais na América Latina, que no Brasil têm fundamento legal na LDB (1996),

principalmente em seu Artigo 12<sup>31</sup>, estabelecendo as incumbências da escola, com notório acento descentralizador e de pretensa autonomia às instituições de ensino. Na contramão das reformas educacionais sugeridas pelos organismos internacionais, que colocam os professores como agentes fundamentais na melhoria da qualidade de ensino, estão órgãos como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) e a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), que requerem uma articulação entre condições de trabalho e valorização salarial com formação inicial e continuada. Também com relação à valorização salarial docente, Carneiro (2012) entende que “imaginar o professor do Ensino Médio hoje, sem salário competitivo profissionalmente falando, é defender a educação como apostolado” (p. 105). Ainda neste sentido, ressalta que a desvalorização salarial do professor talvez esteja relacionada ao fato de que a docência, enquanto campo de trabalho, não produz tarefa imbricada na organização socioeconômica do trabalho, sendo seus resultados imateriais e intangíveis, como se o educador não atuasse no âmbito do trabalho produtivo, já que as profissões são vistas pela perspectiva da geração de produtos.

Durante os governos Fernando Henrique Cardoso (2º mandato, 1999-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (1º e 2º mandatos – 2003 a 2010), acontece o lançamento dos *Referenciais para a formação de professores*, com o objetivo de elevar a qualidade do ensino, reafirmando as orientações do relatório de Jacques Delors. Seu alvo é prioritariamente a formação de profissionais da Educação Infantil e dos primeiros anos do Ensino Fundamental, direcionada às secretarias estaduais e municipais de educação, orientando sobre políticas de formação continuada, sob o conceito de desenvolvimento profissional permanente. Neste período, o MEC adotou diversas estratégias com foco nos

---

<sup>31</sup> Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: I - elaborar e executar sua proposta pedagógica; II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros; III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas; IV - velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente; V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento; VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola; VII - informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica. VII - informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola; (Redação dada pela Lei nº 12.013, de 2009) VIII - notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei (Incluído pela Lei nº 10.287, de 2001). Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/11694640/artigo-12-da-lei-n-9394-de-20-de-dezembro-de-1996>. Acesso em 02.05.2015.

eixos avaliação, currículo e gestão, dentre as quais citamos: Programa Dinheiro Direto na Escola, políticas de avaliação como o SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica), ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) e Exame Nacional de Cursos, TV Escola, distribuição do Guia de Avaliação do Livro Didático, a discussão e implementação dos Referenciais Curriculares para a Educação Básica (Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN e Referenciais Curriculares Nacionais).

Segundo Fávero et. al. (2013), vivemos uma época paradoxal na educação, já que, por um lado, ao mesmo tempo em que há um maior investimento na pasta e cresce o acesso ao ensino superior e à pós-graduação, por outro lado diversas contradições “obstaculizam o ato da educação ocupar o lugar que lhe compete na realização de uma sociedade justa e democrática” (p. 278). Os autores continuam, reafirmando o desafio atual da escola, que precisa, no processo de socialização do saber, reposicionar-se na sociedade da informação, o que implica na urgente redefinição das características identitárias, tanto da escola em si, como dos seus docentes e gestores.

Ao finalizarmos este pequeno recorrido pelas políticas de formação no Brasil, trazemos as palavras de Kuenzer (1999), referindo que, com relação à formação continuada enquanto forma de elevar a qualidade de ensino (um dos fins aos quais se propõe o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio), esta consiste em “formação aligeirada e de baixo custo, a concentrar formação específica e formação pedagógica em espaço não-universitário” (p. 182). Alerta, porém, para um grande desafio docente na esteira da implementação de qualquer política educacional: “na escola pública [...] quanto menores os investimentos, mais bem qualificado precisará ser o professor” (id.). Mais uma vez, portanto, a responsabilidade recai sobre os educadores e educadoras da escola pública, que, para participarem das jornadas de formação do Pacto recebem uma bolsa mensal de R\$200, na modalidade presencial, devendo cumprir uma carga horária mínima de 200 horas durante o ano letivo, seguir as propostas trazidas nos cadernos de formação disponibilizados pelo MEC e desenvolvida, normalmente, na própria escola. Para participar, o docente deve atuar em sala de aula e estar registrado no Censo Escolar. Aludimos aqui ao fato de que os cadernos de formação vêm prontos do MEC e destacamos o papel desta investigação no sentido de averiguar se o docente (re)cria seu conteúdo ou simplesmente o reproduz, seguindo modelos pré-estabelecidos e talvez não condizentes com a sua realidade, da sua escola e da comunidade na qual está inserida.

A seguir, veremos alguns exemplos das principais políticas públicas educacionais que os governos brasileiros têm adotado nos últimos anos e que interessa ao nosso estudo (re)visitá-las.

### 3.5 Algumas políticas públicas educacionais dos últimos anos

Posto que, como antes apontado, políticas públicas referem-se aos ‘fazeres’ do Estado (numa definição minimalista ao extremo) e a educação se configura “dever do Estado” (BRASIL, 1988), entendemos a educação como política pública, pois

Não se pode esquecer que a escola e principalmente a sala de aula, são espaços em que se concretizam as definições sobre política e o planejamento que as sociedades estabelecem para si próprias [...] O cotidiano escolar, portanto, representa o elo final de uma complexa cadeia que se monta para dar concretude a uma política – a uma *policy* – entendida aqui como programa de ação (AZEVEDO, 1997, p. 59).

Neste viés, a autora continua, referindo que, não raro, uma política pública surge de uma demanda, opinião corroborada por Espinoza (2009), como já referimos anteriormente.

Burton (2014) traz à tona uma interessante reflexão no sentido de questionar a origem das demandas em políticas educacional: “Qual a relação entre o papel do Estado (liberal democrático) e a formulação de políticas para a educação hoje?” (p. 316). Em outras palavras: o desenho das atuais políticas educacionais brasileiras atende às demandas da sociedade, contemplando a todos - lembremos daquilo que garante a Constituição de 1988 em seu artigo 205: “[...] direito de *todos* [...]” (BRASIL, 1988 – grifo nosso) – ou atende a exigências de organismos internacionais? Para refletirmos a respeito, urge que contextualizemos um pouco a formulação das políticas públicas educacionais no Brasil.

Nas últimas décadas, as políticas públicas têm buscado a universalização da Educação Básica brasileira, numa clara intenção de equalizar, especialmente, o acesso ao Ensino Médio e à Educação Infantil. A expressão desta vontade política consubstancia-se no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Igualmente, através da Emenda Constitucional n° 59, de 2009 (lei 12796/2013), que alterou os incisos I e VII do artigo 208, prevendo o ensino obrigatório dos quatro aos dezessete anos. Apesar disso, têm-se ações ainda descentralizadoras, cujos princípios

adotados na década de 1990 seguem a cartilha neoliberal do BM (Banco Mundial). Este modelo dá à escola uma falsa autonomia no processo educacional e no campo financeiro, pois “observa-se um processo contraditório: ao mesmo tempo em que a escola adquire maior autonomia, vê-se constrangida a responder aos processos de avaliação externa e a políticas que são definidas centralmente” (COSTA e OLIVEIRA, 2011, p. 728-729). Assim, os autores definem que “a reforma educacional implantada no Brasil nas duas últimas décadas pode estar na contramão de uma educação de qualidade social” (p. 730).

Vejamos algumas Políticas Públicas implantadas nos últimos anos e que se coadunam com os propósitos desta investigação.

Criado em 2007, o objetivo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) consiste em avaliar a qualidade do ensino, combinando os dados de desempenho dos alunos. Em 2007, o índice dos estudantes do 3º ano do Ensino Médio regular foi de 3,5 (a escala que vai de 0 a 10). Nas provas de língua portuguesa e matemática, o desempenho foi de 4,4 e a taxa média de aprovação alcançou os 78%. O quadro de fluxo dos alunos, levando-se em conta as séries que compõem o Ensino Médio, juntamente com as dificuldades de acompanhar os estudos, tem feito com que a taxa de conclusão permanecesse em somente 50%, segundo dados do INEP, de 2006 (MOEHLECKE, 2012). Com relação aos testes estandardizados como o IDEB, temos a crítica de Afonso (2009), ao referir que instrumentos de avaliação que mensuram e quantificam através do Estado-Avaliador e por meio de avaliações externas, não levam em conta as especificidades de cada região. Além disso, há o perigo de que o resultado destas avaliações seja o único fator para a tomada de decisões (e punições) sobre o processo educativo como um todo, sobre os professores e sobre os estudantes. O autor complementa, dizendo que este modelo poderá levar à

concorrência e competição entre instituições públicas, como as escolas, e, dentro destas, por exemplo, a adoção de certos procedimentos de feitura de turmas e de distribuição do serviço docente, ou a valorização de modelos e instrumentos de gestão que, directa ou indirectamente, induzem ao individualismo competitivo e a sobrevivência neodarwinista dos supostamente mais aptos (estudantes, professores ou funcionários) (AFONSO, 2009, p. 22).

Ao contrário, o pesquisador defende um modelo de avaliação que esteja integrada aos valores locais, significando mais do que a simples prestação de contas e levando em conta os processos de participação, negociação e justificação, justiça e equidade (social e educacional).

O Programa Ensino Médio Inovador - ProEMI (instituído pela Portaria nº 971, de 9 de outubro de 2009) é um intento do Ministério da Educação no sentido de respeitar a singularidade do aluno, levando em conta suas particularidades sociais e culturais, propondo um Projeto de Redesenho Curricular (PRC), tendo como bases:

- a) Carga horária mínima de 3.000 (três mil horas), entendendo-se 2.400 horas obrigatórias, acrescidas de 600 horas a serem implantadas de forma gradativa;
- b) Foco em ações elaboradas a partir das áreas de conhecimento, conforme proposto nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio e que são orientadoras das avaliações do ENEM;
- c) Ações que articulem os conhecimentos à vida dos estudantes, seus contextos e realidades, a fim de atender suas necessidades e expectativas, considerando as especificidades daqueles que são trabalhadores, tanto urbanos como do campo, de comunidades quilombolas, indígenas, dentre outras;
- d) Foco na leitura e letramento como elementos de interpretação e de ampliação da visão de mundo, basilar para todas as áreas do conhecimento [...] (BRASIL, 2013b, p. 11).

Com relação às atividades, o documento sugere que sejam fundamentados no processo de iniciação científica (teórico-práticas), fazendo uso de diversos laboratórios, de maneira a potencializar os saberes das diferentes áreas do conhecimento. Menciona também o ensino das línguas estrangeiras, artes, esportes, comunicação e práticas interdisciplinares com

- Atividades em Línguas Estrangeiras/Adicionais, desenvolvidas em ambientes que utilizem recursos e tecnologias que contribuam para a aprendizagem dos estudantes;
- g) Fomento às atividades de produção artística que promovam a ampliação do universo cultural dos estudantes;
- h) Fomento as atividades esportivas e corporais que promovam o desenvolvimento integral dos estudantes;
- i) Fomento às atividades que envolvam comunicação, cultura digital e uso de mídias e tecnologias, em todas as áreas do conhecimento;
- j) Oferta de ações que poderão estar estruturadas em práticas pedagógicas multi ou interdisciplinares, articulando conteúdos de diferentes componentes curriculares de uma ou mais áreas do conhecimento;
- k) Estímulo à atividade docente em dedicação integral à escola, com tempo efetivo para atividades de planejamento pedagógico, individuais e coletivas;
- l) Consonância com as ações do Projeto Político-Pedagógico implementado com participação efetiva da Comunidade Escolar;
- m) Participação dos estudantes no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM);
- n) Todas as mudanças curriculares deverão atender às normas e aos prazos definidos pelos Conselhos Estaduais para que as alterações sejam realizadas (BRASIL, 2013b, p. 12).

Com relação a esta modalidade, Amaral e Oliveira (2011), após exaustivo trabalho de investigação das falas dos deputados em busca de consenso sobre a inclusão de disciplinas obrigatórias no Ensino Médio, concluem que falta diálogo entre o Executivo e o Legislativo no campo da educação na proposta de construção

- de um modelo para o ensino médio mais adequado à nova realidade do jovem brasileiro que vive em relações sociais e produtivas marcadas pela exclusão, pela ausência de projeto de futuro, pela complexidade tecnológica e dos meios

de comunicação pela flexibilidade, pela instabilidade, pela intensificação. E não pode haver diálogo sem um entendimento mínimo entre os interlocutores. (AMARAL e OLIVEIRA, 2011, p. 227)

Estabelecido pela Portaria n. 109/2009, o ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio)<sup>32</sup> tem as funções de:

a) avaliação sistêmica, ao subsidiar a formulação de políticas públicas; b) avaliação certificatória, ao aferir conhecimentos para aqueles que estavam fora da escola; c) avaliação classificatória, em relação ao acesso ao ensino superior, ao difundir-se como mecanismo de seleção entre as instituições de ensino superior, articulado agora também ao Sistema Unificado de Seleção (SISU) (MOEHLECKE, 2012, p. 46).

Segundo dados veiculados pelo Ministério da Educação em agosto de 2010, o ENEM ampliou o leque de inscritos de 156 mil em 1998, para 4,6 milhões, em 2009. O Exame Nacional do Ensino Médio é considerado grande avanço no sentido de diminuir as desigualdades sociais. Lopes e López (2010) preconizam que “já é possível perceber como foco a formação do indivíduo onicompente para a eficiência social do sistema de ensino e do sistema social” (p. 107). Alertam, porém, para os perigos da cultura da performatividade, como corrobora Afonso (2009), quando afirma que “relativamente à avaliação, prestação de contas e responsabilização, há tradições, representações, desconfianças, expectativas, disponibilidades e etapas diferenciadas de desenvolvimento (social, cultural, político, moral)” (p. 23).

A Proposta Pedagógica para o Ensino Médio Politécnico e Educação Profissional Integrada ao Ensino Médio, de novembro de 2011, foi construída levando-se em consideração o Plano de Governo para o Rio Grande do Sul no período 2011-2014, e os dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9.394/96. Inclui-se a concepção para o Ensino Médio no que diz respeito à sua finalidade e modalidades nela presentes –, além da Resolução sobre Diretrizes Curriculares para a Educação Básica emitida pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). Com relação ao

---

<sup>32</sup> Portaria 109/2009, Art. 2º. Constituem objetivos do Enem: I - oferecer uma referência para que cada cidadão possa proceder à sua auto-avaliação com vistas às suas escolhas futuras, tanto em relação ao mundo do trabalho quanto em relação à continuidade de estudos; II - estruturar uma avaliação ao final da educação básica que sirva como modalidade alternativa ou complementar aos processos de seleção nos diferentes setores do mundo do trabalho; III - estruturar uma avaliação ao final da educação básica que sirva como modalidade alternativa ou complementar aos exames de acesso aos cursos profissionalizantes, pós-médios e à Educação Superior; IV - possibilitar a participação e criar condições de acesso a programas governamentais; V - promover a certificação de jovens e adultos no nível de conclusão do ensino médio nos termos do art. 38, §§ 1º e 2º da Lei nº 9.394/1996 - Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); VI – promover avaliação do desempenho acadêmico das escolas de ensino médio, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global; VII - promover avaliação do desempenho acadêmico dos estudantes ingressantes nas Instituições de Educação Superior. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=214657>. Acesso em 16.11.2014.



Ensino Médio Politécnico, Frigotto (2013) contribui com relação ao debate que acontece no Rio Grande do Sul sobre a introdução destas concepções na última etapa da Educação Básica. Emperram o avanço desta discussão os meios materiais e a resistência do magistério. Ainda segundo referido autor,

A concepção de formação humana politécnica tem como centro a construção do ser humano novo e para as relações sociais, mas numa dimensão específica ligada aos processos de produção da existência pelo trabalho. (...) A educação politécnica resulta, assim, no plano contraditório da necessidade do desenvolvimento das forças produtivas das relações capitalistas de produção e da luta consciente da necessidade de romper com os limites intrínsecos e insanáveis destas mesmas relações e de seus processos formativos (FRIGOTTO, 2013, p. 97-98).

Mais tarde, alguns educadores como Nosella (2007), nomearão esta modalidade de ensino de Educação Tecnológica, sendo seu principal objetivo “capacitar o educando no domínio dos fundamentos científicos que caracterizarão o trabalho moderno”. (SAVIANI, 2003, p. 140). Neste sentido, ainda Frigotto (2013) defende que o Ensino Politécnico não deve ser uma modalidade do Ensino Médio, mas uma concepção que o orienta, baseada nos princípios omnilateralidade e que somente alcançará êxito se houver condições verdadeiras para sua implementação. Estas condições dizem respeito ao espaço físico eficiente das escolas, com laboratórios, bibliotecas, espaços para o lazer dos educandos, professores com salários justos e horas-atividade para atendimento individual, não sendo necessário correr de uma escola a outra.

O Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio<sup>33</sup>, regulamentado pela Portaria Ministerial Nº 1.140, de 22 de novembro de 2013, traz o compromisso do MEC e das secretarias estaduais e distrital de educação pela valorização da formação continuada dos professores e coordenadores pedagógicos atuantes no Ensino Médio público, nas áreas rurais e urbanas, além de gestores das Secretarias de Educação. Seu objetivo é o de aumentar a qualidade da educação oferecida no Ensino Médio e diminuir os altos índices de evasão nesta etapa da educação básica. A descontinuidade de políticas públicas educacionais é, ainda, uma marca fortemente presente em nosso país. Têm-se

---

<sup>33</sup> O Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, instituído pela Portaria nº 1.140, de 22 de novembro de 2013, representa a articulação e a coordenação de ações e estratégias entre a União e os governos estaduais e distrital na formulação e implantação de políticas para elevar o padrão de qualidade do Ensino Médio brasileiro, em suas diferentes modalidades, orientado pela perspectiva de inclusão de todos que a ele tem direito. Neste primeiro momento duas ações estratégicas estão articuladas, o redesenho curricular, em desenvolvimento nas escolas por meio do Programa Ensino Médio Inovador – ProEMI e a formação continuada de professores. Fonte: MEC. Disponível em: <http://pactoensinomedio.mec.gov.br/>. Acesso em 16.11.2014.

políticas de governo em detrimento de políticas de Estado. Alves (2012) entende que é necessário haver um compromisso público com o acesso e com a permanência:

A educação é um bem público e, mais do que isto, um direito humano fundamental. Em decorrência, aos estados cabe respeitar, promover, proteger, avaliar e ajustar, permanentemente, política que assegurem a igualdade de possibilidades no acesso e na permanência, com êxito, na escola, de *todos os seus cidadãos*. O sucesso da aprendizagem significa não apenas garantir, ao aluno, um rendimento escolar compatível com o que se espera dele no ciclo de estudos em que está matriculado, mas, extensivamente, que adquira todas as competências cognitivas e culturais para continuar estudando ao longo da vida (ALVES, 2012, p. 274) – o grifo é nosso.

Ainda segundo o autor, coloca-se o problema do Ensino Médio nas tendências técnicas da gestão da educação e nas suas relações com o setor produtivo e na precária formação dos professores e não numa leitura adequada do mercado de trabalho. Culpar o professor pela face empobrecida do Ensino Médio “é a base de uma simetria de respostas do passado e do presente que tem servido apenas para o travamento de soluções efetivas” (ALVES, 2012, p. 10). Sobre esta última etapa da Educação Básica e a concepção do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio enquanto Política Pública Educacional refletimos mais profundamente a seguir.

### **3.6 O Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio como política pública: a gênese**

Em face às pressões internas e externas com relação à melhoria da qualidade da educação, no dia 9 de outubro de 2009, a União lança o Programa Ensino Médio Inovador - ProEMI, instituído pela Portaria nº 971, visando integrar as ações do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, como estratégia do governo Federal para induzir à reestruturação dos currículos do Ensino Médio. O objetivo é apoiar e fortalecer o desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras nas escolas de Ensino Médio, ampliando o tempo dos estudantes na escola e buscando garantir a formação integral com a inserção de atividades que tornem o currículo mais dinâmico, atendendo também às expectativas dos estudantes da última etapa da Educação Básica e às demandas da sociedade contemporânea. Segundo o portal do MEC,

Os projetos de reestruturação curricular possibilitam o desenvolvimento de atividades integradoras que articulam as dimensões do trabalho, da ciência, da cultura e da tecnologia, contemplando as diversas áreas do conhecimento a partir de 8 macrocampos: Acompanhamento Pedagógico; Iniciação Científica e Pesquisa; Cultura Corporal; Cultura e Artes; Comunicação e uso de Mídias;

Cultura Digital; Participação Estudantil e Leitura e Letramento (BRASIL, 2009)<sup>34</sup>

A adesão ao Programa foi feita pelas Secretarias de Educação Estaduais e Distrital, quando então as escolas de Ensino Médio passaram a receber apoio técnico e financeiro através do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE para a elaboração e o desenvolvimento de seus projetos de reestruturação curricular.

No Rio Grande do Sul, a proposta de reestruturação curricular, atendendo ao redesenho sugerido pela União, deu-se no mês de novembro do ano de 2011, do gabinete do então governador Tarso Genro, que produziu e publicou o documento-base<sup>35</sup> da Proposta Pedagógica para o Ensino Médio Politécnico e Educação Profissional Integrada ao Ensino Médio, levando em conta os dispositivos da LDB n. 9.394/96 e a Resolução sobre Diretrizes Curriculares para a Educação, emitida pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). Segundo o referido documento, o Plano de Governo 2011-2014, com relação à política educacional, teve como

prioridade a democratização da gestão, do acesso à escola, ao conhecimento com qualidade cidadã, à aprendizagem e ao patrimônio cultural, e a permanência do aluno na escola, além da qualificação do Ensino Médio e Educação Profissional (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 3).

Já a Conferência Estadual do Ensino Médio e da Educação Profissional, se estruturou em cinco etapas: 1) Etapa escolar; 2) Etapa municipal; 3) Etapa regional; 4) Etapa inter-regional e 5) Conferência Estadual do Ensino Médio e da Educação Profissional. Na quinta etapa houve a representação das universidades, dos setores produtivos e outras organizações governamentais e não-governamentais. Contextualizando uma proposta de educação para o século XXI, no sentido de situar o Ensino Médio como articulador entre o mundo do trabalho e as práticas produtivas com responsabilidade e sustentabilidade e com qualidade cidadã, a proposta constituiu-se na articulação das áreas do conhecimento e suas tecnologias, com os eixos “cultura, ciência, tecnologia e trabalho enquanto princípio educativo” (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 4). Com relação ao Ensino Médio como educação profissional, este se configuraria na aquisição de princípios para a vida social, construindo os sistemas produtivos na contemporaneidade, numa formação interdisciplinar, partindo do contexto social,

---

<sup>34</sup> Disponível em [http://mecsrv125.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13439&Itemid=1038](http://mecsrv125.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13439&Itemid=1038). Acesso em 01.05.2015.

<sup>35</sup> Disponível em: [http://www.educacao.rs.gov.br/dados/ens\\_med\\_reestruturacao\\_ensino\\_medio.pdf](http://www.educacao.rs.gov.br/dados/ens_med_reestruturacao_ensino_medio.pdf). Acesso em 22.04.2015.

passando pelos conteúdos formais, chegando à interferência nas relações sociais e na produção, contemplando a solidariedade e a valorização da dignidade humana. Entre seus objetivos, estão a redução dos índices de evasão e de reprovação escolar no Ensino Médio, e a construção de projetos de vida individuais e coletivos no sentido de garantir a inserção social e produtiva com cidadania. A justificativa para a implantação do Ensino Médio Politécnico, ainda segundo o documento-base, está na fragmentação do currículo, dissociado da realidade sócio-histórica e do tempo social, cultural, econômico e dos avanços tecnológicos da informação e da comunicação, e a necessidade da construção de uma nova proposta político-pedagógica, no sentido de que o universo escolar dialogue com o mundo do trabalho, interagindo com as novas tecnologias, superando a seletividade, a gradeação curricular, a exclusão, priorizando o protagonismo do jovem.

O Ensino Médio, como etapa final da Educação Básica possui os seguintes objetivos segundo a LDB:

I – a consolidação e aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no Ensino Fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos; II – a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamentos posteriores; III – o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e desenvolvimento da autonomia intelectual e pensamento crítico; IV – a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando teoria e prática, no ensino de cada disciplina. (BRASIL, Lei n. 9.394/96, art. 35).

Por outro lado, o Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio da Câmara de Educação Básica, se posiciona sobre o Ensino Médio referindo que

O Ensino Médio deve ter uma base *unitária* sobre a qual podem se assentar possibilidades diversas como preparação geral para o trabalho ou facultativamente, para profissões técnicas; na ciência e na tecnologia, como iniciação científica e tecnológica; na cultura e com a ampliação da formação cultural. (CNE/CEB, Resolução n. 04/2010, Art. 26, § 1º - grifo nosso).

Nascimento e Sbadelotto (2008) aludem à escola unitária como “busca pela emancipação humana e pela aquisição de maturidade intelectual” (p. 283), no sentido de desenvolver no educando a orientação profissional. Citando a expressão do intelectual italiano e militante do Partido Comunista Antonio Gramsci “para não criar mamíferos de luxo” (NASCIMENTO e SBADELOTTO, 2008, p. 275), as autoras resumem o pensamento que influenciou a intelectualidade da educação a partir da segunda metade do século XX e denunciam a preocupação com a educação e sua relação com o trabalho. O Desafio da proposta do CNE constou em articular a implementação de uma política

educacional no sentido de integrar a educação profissional e tecnológica ao Ensino Médio, tendo o trabalho como princípio educativo, colocando como ponto de partida os processos de trabalho, objetos da formação e a superação da “lógica disciplinar e a superposição de conteúdos gerais e específicos, para o que novas formas de seleção e organização dos conhecimentos serão necessárias” (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 15). Neste sentido, Carneiro (2012), alerta que o modelo curricular do Ensino Médio precisa possibilitar

a cada jovem responder as questões: quem sou?; como estou?; quem poderei ser?; como posso trabalhar para ser o que desejo ser?; quais as minhas responsabilidades como ser da sociedade?; que conhecimentos devo adquirir para viver e conviver na sociedade do conhecimento? (p. 239).

O autor ainda argumenta que o Ensino Médio deve ser visto como parte integrante da Educação Básica – ainda que seja sua última etapa – e não somente como preparatório para o Enem. Neste sentido, aponta para seis grandes painéis que devem marcar *toda* a Educação Básica, a saber: 1) Pressupostos Psicológicos, atentando às diferenças individuais; 2) Pressupostos Sociológicos, que colocam a escola como “agência de desenvolvimento do aluno e aperfeiçoamento da sociedade” (CARNEIRO, 2012, p. 251); 3) Pressupostos filosóficos, colocando a educação e a escola como fontes de busca para os desafios de entendimento da realidade; 4) Pressupostos antropológicos, situando o homem como sujeito e autor de sua própria história; 5) Pressupostos históricos, nos quais a escola trabalha com valores do passado, articulados com sua transformação no presente; 6) Pressupostos pedagógicos, colocando o aluno no centro do processo, interagindo e compreendendo seu potencial emocional, ético, afetivo e social para chegar à construção de sua autonomia intelectual e pensamento crítico alicerçado no conhecimento (CARNEIRO, 2012). Por sua vez, Azevedo e Reis (2013), sinalizam que o modelo curricular e didático, que é a base da escola de Ensino Médio, quando pautado fundamentalmente na fragmentação, “na repetição de conteúdos, de conceitos e saberes, negligencia a própria forma humana de produção do conhecimento, ignora as características do desenvolvimento humano” (p.29) e as concepções interacionistas de aprendizagem.

No início de 2012, e com previsão de sua institucionalização já no começo letivo deste mesmo ano, a Comissão de Ensino Médio e Educação Superior do Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul aprovou, através do Parecer n. 310/2012, a proposta de Regimento Escolar Padrão para o Ensino Médio Politécnico para escolas da

rede pública estadual que solicitassem credenciamento e autorização para o funcionamento deste curso. Como pressupostos metodológicos, considera a interdisciplinaridade, a pesquisa pedagogicamente estruturada e praticada através de Projeto Vivencial<sup>36</sup>, e trabalho como princípio educativo. A avaliação, segundo referido Parecer, se dará em dois momentos: nas disciplinas e no Projeto Vivencial. À escola cabe realizar, anualmente, uma avaliação das dimensões e indicadores, visando à readequação dos planos de gestão. A avaliação do aluno, trimestral, passa a ser através de conceitos e pareceres descritivos, a saber: a) Construção Satisfatória da Aprendizagem (CSA), sinalizando a aprovação e o avanço do estudante ao ano subseqüente de sua escolarização; b) Construção Parcial da Aprendizagem (CPA), expressando a construção parcial dos saberes correspondentes ao ano de escolarização. O aluno realiza estudos de recuperação, cabendo ao Conselho de Classe analisar seu desempenho. O aluno é aprovado; c) Construção Restrita da Aprendizagem (CRA), o aluno realiza estudos de recuperação, cabendo ao Conselho de Classe analisar seu desempenho. Ao final do 3º ano do curso, obtendo como conceito final *Restrito* em mais de uma área do conhecimento, após os estudos de recuperação e exames finais, o aluno não será promovido.

Como vimos, a partir de 2012 deu-se a implantação do novo modelo curricular para o 1º ano do Ensino Médio. Em 2013 houve a adesão do 2º ano e em 2014 para o 3º ano. Nos anos de 2012<sup>37</sup>, 2013<sup>38</sup> e 2014<sup>39</sup>, o governo Federal, no intuito de apressar os estados da Federação que ainda não haviam procedido a sua adesão ao ProEMI, lançou mão, anualmente, de documentos orientadores, via MEC, através da Secretaria de Educação Básica, Diretoria de Currículos e Educação Integral, e Coordenação Geral do Ensino Médio, estabelecendo o prazo de dois anos para que fosse realizado o redesenho curricular<sup>40</sup>. Chamando a atenção para os altos índices de evasão e de reprovação, o

---

<sup>36</sup> “O educando, para desenvolver a pesquisa desejada elaborará um Projeto Vivencial devendo explicitar uma necessidade e/ou uma situação-problema dentre os eixos temáticos transversais. Esse projeto Vivencial será elaborado com a mediação do educador, no Seminário Integrado, em interlocução com as áreas do conhecimento e os eixos transversais.” (RIO GRANDE DO SUL, 2012, p.16.) Disponível em: [http://www.educacao.rs.gov.br/dados/ens\\_med\\_regim\\_padrao\\_em\\_Politec\\_I.pdf](http://www.educacao.rs.gov.br/dados/ens_med_regim_padrao_em_Politec_I.pdf). Acesso em 30.04.2015.

<sup>37</sup> Disponível em:

[http://mecsrv125.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=9607&Itemid=](http://mecsrv125.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=9607&Itemid=). Acesso em 01.05.2015.

<sup>38</sup> Disponível em:

[http://mecsrv125.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=13249&Itemid=](http://mecsrv125.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=13249&Itemid=). Acesso em 01.05.2015.

<sup>39</sup> Disponível em:

[http://mecsrv125.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=15482&Itemid=](http://mecsrv125.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=15482&Itemid=). Acesso em 01.05.2015.

<sup>40</sup>Curiosamente, todos os documentos estabelecem o prazo de dois anos. Assim, considerando que o último é de 2014, o prazo terminaria em 2016.

documento Orientador de 2013 levanta a questão da qualidade do ensino de nossas escolas públicas, colocando como centro o diálogo, a colaboração, os sujeitos e as aprendizagens, pressupondo o atendimento dos seguintes requisitos no processo de redesenho curricular:

I – revisão das referências conceituais quanto aos diferentes espaços e tempos educativos, abrangendo espaços sociais na escola e fora dela; II – consideração sobre a inclusão, a valorização das diferenças e o atendimento à pluralidade e à diversidade cultural, resgatando e respeitando os direitos humanos, individuais e coletivos e as várias manifestações de cada comunidade; III – foco no projeto político-pedagógico, no gosto pela aprendizagem, e na avaliação das aprendizagens como instrumento de contínua progressão dos estudantes [...] (BRASIL, 2013b)

Ainda a título de orientação, o referido documento contempla o cuidado que deverá haver para que o trabalho pedagógico e a carga horária docente sejam levados em conta na organização do currículo, de maneira a beneficiar a aprendizagem do aluno. Com relação ao espaço físico, este precisa estar disponível e promover a acessibilidade, viabilizando entre outros, a integração entre a comunidade escolar. A formação continuada aparece aqui como forma de valorização do magistério e também são sugeridas parcerias

com órgãos, tais como os de assistência social, desenvolvimento e direitos humanos, cidadania, trabalho, ciência e tecnologia, lazer, esporte, turismo, cultura e arte, saúde, meio ambiente; Preparação dos profissionais da educação, gestores, professores, especialistas, técnicos, monitores e outros (BRASIL, 2013b).

Com relação à carga horária, esta deverá ser de no mínimo três mil horas, sendo mil a cada ano, distribuídas em no mínimo 200 dias letivos, a exemplo daquilo que já estava previsto (e acontecendo) no Rio Grande do Sul, através da implantação do Ensino Médio Politécnico, em 2012. O Documento Orientador de 2014, além de chamar a atenção para a superação da fragmentação do currículo e a hierarquização dos saberes, situa a ciência, a cultura, o trabalho e a tecnologia como dimensões indissociáveis da formação humana, como estabelecem as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Defende a ideia de trabalhar com estes saberes como um eixo comum “e não oferecer atividades ora ligadas ao trabalho, ora à cultura ou à ciência ou à tecnologia”, (BRASIL, 2014) mas o redesenho curricular para um currículo integrado em torno deste eixo, que possa “compreender as juventudes presentes no Ensino Médio brasileiro e seus direitos à aprendizagem e ao desenvolvimento integral” (id.). Neste viés, o da dualidade teoria e prática, Kuenzer (2010) conclui que as dificuldades não podem ser resolvidas “por soluções pedagógicas, uma vez que a ruptura entre o geral e o profissional, entre o

trabalho intelectual e a atividade prática, está na raiz da constituição do modo de produção capitalista” (p. 863). Segundo a autora, é necessário todo um investimento técnico-científico por parte do Estado, de (re)aparelhamento da estrutura física, com laboratórios, computadores, bibliotecas, quadras esportivas, professores bem pagos, como nas escolas burguesas. Caso contrário, a classe trabalhadora terá somente uma educação genérica e superficial. Ainda com relação a este tema, Carneiro (2012) corrobora no sentido da escola de Ensino Médio atender às necessidades do jovem “com corpo, emoções, inteligência e projetos de vida. Com certeza, não é a escola de conhecimentos abstratos.” (p. 249). O autor completa dizendo que, ou esta escola se abre à emoção, ou se fechará, cada vez mais, ao conhecimento.

Em nível de União continuava a discussão das reformas para o Ensino Médio<sup>41</sup>. Como consequência, a Portaria Ministerial n. 1.140, de 22 de novembro de 2013, regulamenta o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, objeto deste estudo, através do qual o MEC e as secretarias estaduais e distrital de educação assumem o compromisso pela valorização da formação continuada dos professores e coordenadores pedagógicos que atuam no Ensino Médio público, nas áreas rurais e urbanas. Em um primeiro momento, o documento citado propõe duas estratégias: o redesenho curricular através do Programa Ensino Médio Inovador – ProEMI, cuja proposta veio através da Portaria nº 971, de 9 de outubro de 2009, e a Formação Continuada de professores do Ensino Médio, que teve início no 1º semestre de 2014. No caso do Rio Grande do Sul, como vimos, o atendimento à Proposta do ProEMI deu-se através da institucionalização do Ensino Médio Politécnico, em 2012, mas como antes referido, somente dois anos depois projeta-se a possibilidade de discussão desse formato, através dos encontros de formação continuada, lembrando que os subsídios também já vêm formatados, através dos Cadernos de Formação. O Pacto, além da valorização docente através de sua formação continuada, propôs como desafios para o Ensino Médio:

Universalização do atendimento dos 15 aos 17 anos até 2016<sup>42</sup> (Emenda Constitucional 59/2009<sup>43</sup> e as decorrentes mudanças na LDB) e adequação

---

<sup>41</sup>As discussões envolviam o MEC, as secretarias de Estado de Educação, o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (Consed), universidades, Conselho Nacional de Educação e movimentos sociais. Importante discussão ocorreu no Fórum de Coordenadores Estaduais do Ensino Médio, ocorrido em julho de 2011.

<sup>42</sup> A universalização do atendimento escolar à população de 15 a 17 anos até 2016 é também a “meta 3” do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024, pretendendo elevar, até 2024, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne>. Acesso em 20.04.2015

<sup>43</sup> “Art. 208, I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.”



idade – ano escolar; ampliação da jornada para o Ensino Médio integral; Redesenho curricular nacional; garantia da formação de professores em todas as disciplinas (Matemática, Física, Química e Inglês) em regiões específicas; ampliação e estímulo do Ensino Médio diurno; ampliação e adequação da rede física escolar; ampliação da oferta de educação profissional integrada e concomitante ao Ensino Médio; universalização do Enem (BRASIL, 2013a).

Dentre seus objetivos constam a melhoria da qualidade da educação e a implantação das Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio, documento que aponta o trabalho, a cultura, a ciência e a tecnologia como dimensões que devem estar contempladas nos currículos do Ensino Médio, os quais deverão integrar os conhecimentos das diferentes áreas que compõem o currículo.

Segundo Carneiro (2012) a garantia do padrão de qualidade está “cimentada no princípio da equidade / diversidade que não pode ser visto como critério abstrato de oferta de ensino. Urge desocultar os parâmetros concretos de um ensino de qualidade.” (p. 72). Ainda nesta esteira, o autor pondera que a aprendizagem precisa ser colocada dentro de uma esfera espaço-temporal, envolvendo quatro variáveis: 1) a singularidade do educando enquanto sujeito; 2) o meio no qual o aluno se encontra inserido; 3) os conteúdos, representando a pluralidade daquilo que se aprende; e 4) as metodologias, ou seja, os processos pelos quais se dá a aprendizagem.

Em seu Art. 3º, a Portaria n. 1.140 dispõe sobre os objetivos do Pacto:

I – contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos professores e coordenadores pedagógicos do Ensino Médio; II - promover a valorização pela formação dos professores e coordenadores do Ensino Médio; III – discutir e atualizar as práticas docentes e conformidade com as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio<sup>44</sup> (DCNEM) (BRASIL, 2013a, p.24).

Como características da formação continuada de professores e coordenadores pedagógicos do Ensino Médio, a legislação propõe a formação destes e também a de orientadores de estudo e formadores regionais. Como gestores destas jornadas de encontros, estão: a) um Comitê Gestor Nacional, encarregado da coordenação e avaliação da formação, composto por representantes da Secretaria de Educação Básica (SEB), representantes das IES públicas cadastradas, e do Conselho Nacional dos Secretários

---

Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm). Acesso em 30.04.2015.

<sup>44</sup> “A organização em três áreas – Linguagens, Códigos e suas Tecnologias, Ciências da Natureza, Matemática e suas Tecnologias e Ciências Humanas e suas Tecnologias – tem como base a reunião daqueles conhecimentos que compartilham objetos de estudo e, portanto, mais facilmente se comunicam, criando condições para que a prática escolar se desenvolva numa perspectiva de interdisciplinaridade.” (BRASIL, 2000, p. 18-19). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/blegais.pdf>. Acesso em 30.04.2015.

Estaduais de Educação (Consed), além de outros órgãos e entidades que cabe ao Comitê assinalar; b) Coordenação Estadual: em cada estado, é formada pelo representante da Secretaria estadual de educação, da(s) IES(s) formadora(s) envolvida(s) e outras entidades que a Coordenação julgar conveniente. Sua atribuição é a mobilização e a proposição de soluções estratégicas; c) Coordenação de Formação: cabe à IES formadora, aos articuladores da Secretaria estadual de educação, devendo responsabilizar-se pela gestão, supervisão e monitoramento da formação nas escolas de Ensino Médio (BRASIL, 2013a). Ao MEC cabe: promover a formação em parceria com a Instituição de Ensino Superior (IES); conceder bolsas<sup>45</sup> de estudos aos formadores e participantes através do Fundo Nacional de desenvolvimento da educação (FNDE); fornecer materiais a serem trabalhados, via *Web*, contribuindo, portanto, com o preceito legal de promover assistência técnica e legal aos entes subnacionais. As IES serão responsáveis por: proceder à gestão acadêmica e pedagógica do curso e selecionar os formadores, assegurando o espaço físico para a sua realização, promover a certificação dos participantes, e apresentar relatórios parciais e finais sobre a execução da formação. Os estados e Distrito Federal têm a incumbência de aderir ao Pacto e promover a participação das escolas públicas, urbanas e rurais de sua rede de ensino, instituir e viabilizar o funcionamento do Comitê Estadual, gerenciar e monitorar as ações do Pacto através de supervisores, assegurar o espaço físico e material de apoio para os encontros presenciais, selecionar orientadores de estudo, fomentar a participação dos envolvidos sem prejuízo à carga horária do docente e disponibilizar assistência técnica às escolas para a implementação do Pacto. A carga horária da formação é de 200 horas anuais para os professores e coordenadores pedagógicos das escolas, 96 horas anuais de formação para os orientadores de estudos e 96 horas ao ano para os formadores regionais. Os cadernos contendo o material de formação do professor podem ser acessados no *site* do MEC e o

---

<sup>45</sup> “V - DO PAGAMENTO DE BOLSAS. Art. 17. A título de bolsa, o FNDE pagará aos participantes, mensalmente e durante a duração do curso de formação no âmbito do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, os seguintes valores: I - R\$ 200,00 (duzentos reais) mensais, para o professor do ensino médio ou coordenador pedagógico do ensino médio; II - R\$ 765,00 (setecentos e sessenta e cinco reais), para o orientador de estudo; III - R\$ 1.100,00 (mil e cem reais) para o professor formador regional do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio nos Estados e Distrito Federal; IV - R\$ 1.100,00 (mil e cem reais) para o formador da instituição de ensino superior; V - R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais) para o supervisor; VI - R\$ 1.400,00 (mil e quatrocentos reais) para o coordenador- adjunto da IES; e VII - R\$ 2.000,00 (dois mil reais) para o coordenador-geral da IES” Resolução/CD/FNDE n. 51/2013. Disponível em:

[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000051&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2013&sgl\\_orgao=CD/FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000051&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC). Acesso em 01.05.2015.

professor que quiser aderir à formação deve ser cadastrado pelo diretor da escola na qual leciona. A adesão dos professores pode ser feita no SisMédio, sistema informatizado de cadastro desenvolvido para atender ao público do Pacto. Cada educador recebe bolsa mensal de R\$200, como antes referimos, para fazer a formação, que será presencial e desenvolvida, normalmente, na própria escola. Para participar, o docente deve atuar em sala de aula e estar registrado no Censo Escolar.

A primeira etapa das jornadas de formação do Pacto ocorreu durante o primeiro semestre de 2014, e trouxe como eixo condutor “Os Sujeitos do Ensino Médio e a Formação Humana Integral” e foi composta pelos seguintes Campos Temáticos: Sujeitos do Ensino Médio e Formação Humana Integral; Ensino Médio e Formação Humana Integral; O Currículo do Ensino Médio, seus sujeitos e o desafio da Formação Humana Integral; Organização e Gestão do Trabalho Pedagógico; Avaliação no Ensino Médio; Áreas de Conhecimento e Integração Curricular. A segunda etapa deu-se no segundo semestre de 2014 e as principais temáticas dos Cadernos de Formação do Pacto foram: I – Organização do trabalho pedagógico no Ensino Médio; II – Ciências Humanas; III – Ciências da Natureza; IV – Linguagens; e V – Matemática. A formação continuada propiciada pelo Pacto teve a função de auxiliar no debate sobre a Base Nacional Comum do Currículo em articulação com a sociedade, na perspectiva da garantia do direito à aprendizagem e ao desenvolvimento humano dos estudantes da Educação Básica, conforme meta estabelecida no Plano Nacional de Educação. Segundo o MEC, a ideia principal foi a de propiciar uma “real e efetiva integração entre os diversos componentes curriculares, considerando o impacto na melhoria de condições de aprender e desenvolver-se dos estudantes e dos professores nessa etapa conclusiva da Educação Básica” (BRASIL, 2013d).

Como pudemos perceber e em algum momento anterior mencionamos, em última instância, o professor é o herdeiro compulsório do manejo das principais ações do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, seja na administração do novo desenho curricular, seja na participação das jornadas de formação. Nesta esteira, Carneiro (2012) alerta que “depositar no bom professor a responsabilidade da gestação da boa escola significa atribuir-lhe uma concepção de encargos que, de fato, cabe ao Estado” (p. 164). Por outro lado, o protagonismo docente neste processo é uma maneira de participar da concepção de uma política educacional significativa, como há muitos anos não se via no Brasil. Como relatam Paiva e Silva (2013), “a escola sozinha não fará a mudança revolucionária na sociedade, mas essa revolução não se fará sem a escola” (p. 59).

Com relação a esta política pública como possibilidade de participação como princípio democrático e de emancipação cidadã, é que discorreremos a seguir.

### **3.7 O Pacto Nacional do Ensino Médio como possibilidade de participação democrática**

Para que possamos falar de participação como princípio democrático, parece-nos importante, neste primeiro momento, conceituar a palavra *democracia* que, historicamente, aprendemos a referir como *o governo do povo, pelo povo e para o povo*. O termo tem sua origem na Grécia Antiga, como sistema de governo desenvolvido em Atenas. Etimologicamente, provém do latim *demo* = povo e *kracia* = governo, não muito distante do conceito que aprendemos. A contradição, porém, acompanhou desde sempre este conceito que, enquanto sistema de governo grego, curiosamente, excluía mulheres, estrangeiros e escravos (sim, era uma *democracia escravagista!*), que não tinham o direito de participar das decisões políticas da cidade “democrática”. Em contrapartida, Fávero e Tonietto (2012) justificam que “não podemos nos esquecer de que estamos nos referindo ao Século V a.C. e que há todo um contexto a ser considerado.” (p. 182.). Coelho e Nobre (2004) supõem a conjunção de três grandes ideais normativos que envolvem a democracia: a) o civismo, como um ideal de universalização dos direitos de participação; b) o plebeísmo, um ideal de universalização dos direitos de igualdade e c) o pluralismo, um ideal de tolerância. Os autores asseveram, ainda, que o lugar da participação social oscila entre três distintas concepções de democracia, quais sejam: a teoria elitista, a teoria deliberativa e a teoria constitucionalista. Na primeira, há pouca relação entre o grau de participação social e a qualidade democrática de sua sociedade. A teoria deliberativa coloca em correlação a participação ativa e consciente do cidadão ao longo do processo de tomada de decisões com a capacidade de esta democracia produzir verdades morais (decisões corretas e justas). Já as teorias constitucionalistas, uma vez que interpretam os direitos fundamentais como “direitos ‘contra a maioria’, não atribuem, por princípio, grande importância à participação social, uma vez que as questões fundamentais devem ficar estabelecidas na Constituição.” (COELHO e NOBRE, 2004, p. 15). Os autores alertam, contudo, para as interferências que poderão sofrer os mecanismos de participação: as diferenças econômicas, os recursos cognitivos e os recursos organizacionais.

Na democracia contemporânea, Santos e Avritzer (2002) apontam elementos de uma concepção hegemônica de democracia:

A contradição entre mobilização e institucionalização [...]; a valorização positiva da apatia política [...]; a concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais das democracias [...]; o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites [...] e a solução minimalista para o problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade (p.42).

Assinalam, ainda, um fator muito presente em países periféricos como o Brasil: a patologia da representação, que consiste no fato de que cada vez mais os cidadãos se sentem menos representados por aqueles a quem elegeram, o que acaba por banalizar o voto e a própria noção de participação. Neste sentido, Lechner (1988) defendem a ideia de que na América Latina é necessário elaborar uma nova gramática para democracia<sup>46</sup>, já que “a atual revalorização dos procedimentos e instituições formais da democracia não pode apoiar-se em hábitos estabelecidos e normas reconhecidas por todos” (p.53). Neste mesmo viés, Fávero e Tonietto (2012), ensinam que o termo democracia, “sem eufemismos ou distorções que facilmente podem sofrer, significa o exercício do poder transparente, público, visível, pelo qual o povo pode expressar sua vontade, fiscalizar seus escolhidos, decidir como quer ser governado” (p. 181). Os autores ensinam que há três características importantes que circundam a ideia de democracia na sociedade ocidental: a palavra, a publicidade e a isonomia. A palavra referir-se-ia ao espaço democrático, à participação através da argumentação; a publicidade remete à transparência e ao debate; e a isonomia significa a igual participação de todos os cidadãos.

Ainda com relação à patologia da representatividade e o conseqüente grau de apatia política constatado em países como o Brasil, Santos (2010) propõe uma interessante via de reflexão: “El colonialismo sin fin” (p. 28). Em outras palavras: seria tão difícil imaginar o fim do colonialismo, quanto é difícil imaginar que o colonialismo não tivesse fim, denotando que o patrimonialismo e o colonialismo interno se mantiveram (e por vezes se agravaram) mesmo após a independência, justificando a cultura de subserviência e do silêncio que imperam ainda de maneira tão acentuada entre nós. No caso específico brasileiro, o espaço para a prática da democracia participativa ressurgiu com a Constituição de 1988, também chamada “Carta Cidadã”, que em seu artigo 14 prevê que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e

---

<sup>46</sup> Talvez a experiência do Orçamento Participativo, em Porto Alegre / RS, possa significar um avanço neste sentido: “A participação produz como efeitos o conhecimento, o domínio de relações e competências para interferir nos processos sociais. De espectadores as pessoas passam a sujeitos comprometidos com a coisa pública. Por outro lado, a cogestão obriga o governante a prestar mais atenção à demandas populares na medida em que a população adquire uma visão de conjunto sobre a infinidade de demandas reclamadas pela sociedade.” (WEYH, 2011, p. 67).

secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito. II – referendo III – iniciativa popular” (BRASIL, 1988).

Na cidade de Porto Alegre/RS tem-se um caso efetivo de “combinação entre elementos da democracia participativa e da representativa” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 65) com o Orçamento Participativo, que se mostra bem-sucedida, como antes referimos. Neste sentido, são necessárias duas condições básicas: “a vontade política dos governantes e a participação popular nos processos decisórios” (WEYH, 2011, p. 63). A primeira é fundamental, denotando o comprometimento dos gestores no sentido de contemplar políticas públicas inclusivas, mas a participação é condição fulcral para que se realize a primeira. Em outras palavras: a participação potencializa a (re)distribuição dos recursos e das obras, tornando o cidadão que participa um sujeito diretamente envolvido em sua educação e na educação do governante, através da vigilância que exerce sobre a destinação dada aos recursos públicos. Participar não é somente fazer-se de *corpo presente*, seja qual for a esfera na qual se dá esta participação, em encontros do Orçamento Participativo, em reuniões do Conselho Escolar ou nas jornadas de formação do Pacto Nacional do Ensino Médio, por exemplo. Weyh (2011) sustenta que participar efetivamente consiste em um “ensaio de aprendizagens que contribuem para a emancipação individual e coletiva dos sujeitos sociais” (p. 158). Sabemos que ainda consiste em um desafio gigantesco para muitos educadores e educadoras acreditar numa concepção progressista da educação, que não segue os princípios neoliberais do individualismo e do *cada um por si*. A questão é que o educador também precisa tomar consciência de que é um sujeito e de sua posição enquanto cidadão livre e libertador. Freire (1993) propõe uma educação que respeita a compreensão do mundo do sujeito, desafiando-o a pensar criticamente. Mas para ensinar a pensar criticamente, o educador também precisa fazê-lo. A emancipação, ainda que seja a dos educadores e educadoras, como nos ensina Weyh (2011), “como o futuro, que não estão dados, são apenas possibilidades que precisam ser construídas”. (p. 159). Percebe-se que o docente começa a ‘tomar seu lugar’ enquanto cidadão participativo e consciente de sua responsabilidade no processo democrático. Segundo Weyh (2011), a partir do pressuposto freireano de que a aprendizagem ocorre no encontro de sujeitos, temos em mãos uma grande oportunidade de crescimento para os educadores e educadoras que pretendem desempenhar uma práxis dialógica, problematizadora e transformadora, em termos de Freire, que nos ensina: “Para mim, uma das bonitezas do anúncio profético está em que não anuncia o que virá necessariamente, mas o que pode vir” (FREIRE, 2000, p. 119).

Com relação à concepção de escola enquanto espaço democrático de participação, Sudbrack (2014) destaca o papel do gestor como “fundamental para o acontecimento efetivo de práticas democráticas buscando a aprendizagem de todos os estudantes” (p. 116). A autora complementa referindo que, para isto, o ambiente deverá ser positivo e precisa promover a participação de todos. Na construção de uma agenda educativa que possa mobilizar no sentido de uma ação humana transformadora, Teodoro (2011) aponta três pontos de partida: a) o primeiro diz respeito à condição de igualdade, no sentido de que “todos somos cidadãos do mesmo mundo” (p. 137), lutando pelo bem-estar e para isso torna-se necessário lutar contra todos os tipos de injustiça e de exclusão; b) o segundo, ainda relacionado com a questão da igualdade, mas como princípio de reconhecimento das diferenças, que o autor denomina “o antídoto do medo do outro” (p. 132), remete à igualdade de oportunidades; c) o terceiro e último ponto é a escola de excelência para todos, na qual não se dicotomiza a pedagogia da performance<sup>47</sup>.

Considerando a escola como espaço democrático e de decisões, passando pela questão da participação, chegamos então ao conceito de emancipação, considerado essencial para o desempenho da participação e cidadania plena. Neste sentido, Adorno (1995) alerta que se “vivemos numa época de esclarecimento, isto tornou-se muito questionável em face da pressão inimaginável exercida sobre as pessoas, [...] pela própria organização do mundo.” (p. 180). Esta tensa relação entre emancipação e regulação, numa perspectiva de que os encontros de formação continuada do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio poderiam ser uma forma de exercício da primeira, será abordada no capítulo seis, na sequência da investigação empírica.

---

<sup>47</sup> Alguns autores se reportam a este ponto como a superação da dicotomia entre teoria e prática: Nóvoa (2009); Lüdtke (2005), entre outros.

#### 4. A EDUCAÇÃO COMO PRINCÍPIO PARA A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

Tendo já referido definições para o termo democracia no capítulo anterior deste trabalho, que nas palavras de Fávero e Tonietto (2012) “significa o exercício do poder transparente, público, visível, pelo qual o povo pode expressar sua vontade, fiscalizar seus escolhidos e decidir como quer ser governado” (p. 181), como havíamos citado, chegamos à reflexão sobre o procedimento democrático. Em outras palavras: para que os governados possam exercer o direito de expressar sua vontade, a política precisa proceder de modo plural, “com o assentimento desses atores em processos racionais de discussão e deliberação” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 53), num processo coletivo de exercício do poder. Temos aqui uma boa aproximação ao que entendemos por participação democrática, ainda que acreditemos que esta nunca será realmente entre iguais<sup>48</sup>, mas está sendo reinventada na atualidade. Neste sentido, consideramos a educação como uma importante ferramenta no sentido de *empoderar* o cidadão para que este possa, de fato, requerer seus direitos neste *proceder de modo plural*, como veremos a seguir. Ainda no sentido de questionar-nos sobre quem poderá educar o cidadão para investir-se de seus direitos e adquirir consciência política, este capítulo ousa propor dois horizontes: o educador, que pratica uma pedagogia emancipadora e colaborativa, e a gestão democrática, que através da própria prática da participação, podem educar o cidadão. Na sequência, refletimos sobre o tipo de cidadão que queremos e qual cidadania almejamos, passando pela questão da ética, como balizadora dos valores do fazer pedagógico e do papel da escola em si, enquanto instituição da educação formal. Por último, trazemos os perigos da cooptação, uma das maiores ameaças à ética no sistema representativo e nas ações da escola inserida na sociedade pós-moderna, regulada pelo mercado. Finalmente, chegamos à tensa relação entre capitalismo e democracia. O primeiro, Santos (2009) o atrela ao pós-colonialismo, referindo que, para entender nossas sociedades, temos que partir do princípio de que são sociedades não somente capitalistas, mas sociedade coloniais.

##### 4.1 O empoderamento através da educação

---

<sup>48</sup> Neste sentido, corroboramos com a reflexão de Bobbio (1997), quando esclarece: “Que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível” (p. 42).



Ao pesquisarmos conceitos relacionados ao neologismo *empoderamento*, de origem anglicana, percebemos que estes se apresentam múltiplos e complexos. Começamos, pois, pelo significado etimológico do termo, disponível no *Collins English Dictionary* (2003): 1. *the giving or delegation of power or authority; authorization*; (a concessão ou delegação de poder ou autoridade; autorização); 2. *the giving of an ability; enablement or permission* (a doação de uma habilidade; habilitação ou permissão). Buscando seu significado em português, encontramos a definição do Dicionário Aurélio *on-line*: “1. Ato ou efeito de empoderar ou empoderar-se”. Para a palavra *empoderar*, lê-se no mesmo sítio: “Dar ou adquirir poder ou mais poder.”. Como podemos notar, existe uma sensível distinção na hermenêutica da palavra em seu sentido original na língua inglesa, onde o termo designa *conceder, doar* autoridade ou poder, para seu significado em Língua Portuguesa, que neste caso, apresenta-se mais amplo ao nosso entender: *empoderar* ou *empoderar-se*, como verbo transitivo ou intransitivo, quando além de *conceder* poder, é possível entender também *investir-se* de poder, num sentido de *auto-empoderamento*. Mais adiante retomaremos estes conceitos.

Segundo Baquero (2012), diferentes áreas do conhecimento têm utilizado o termo *empowerment*, como a “educação, sociologia, ciência política, saúde pública, psicologia comunitária, serviço social, administração” (p. 174), embora suas raízes estejam na Reforma Protestante, iniciada por Martinho Lutero (1552), no século XVI. Lutero traduziu a Bíblia para o alemão, até então somente disponível em latim, como uma forma de possibilitar ao povo simples e pouco culto ter acesso às Sagradas Escrituras, promovendo seu *empoderamento*.

Na segunda metade do século XX, o termo volta à tona nos Estados Unidos, com a *Empowerment Tradition* (Tradição do Empoderamento), vinculado a movimentos emancipatórios de grupos que reivindicavam seu reconhecimento, como os negros, homossexuais, mulheres, deficientes, etc., nos anos 1960. Nos anos 1970 sofre influência dos movimentos de autoajuda, a partir de 1980 da psicologia comunitária e a partir da década de 1990 distintas esferas da vida social passam a fazer uso do conceito de *empowerment*: saúde, política, justiça e ação comunitária. Ainda Baquero (2012) esclarece que, atualmente, três esferas têm se apropriado do termo: a) a sociedade norte-americana, “que tem sido cooptada pelo individualismo e pelas noções individuais de progresso, orientada para o *self made man* (o homem que se faz pelo seu próprio esforço pessoal)” (p. 177); b) O empoderamento organizacional, supondo autonomia e participação, visando melhor desempenho e maior produtividade; c) Empoderamento

comunitário, cujo objetivo é o de capacitar grupos ou indivíduos desfavorecidos, no sentido de conquistarem cidadania plena e defesa de seus interesses para influenciar as ações do Estado.

Por outro lado, Gohn (2004) alerta que a expressão *empowerment* estaria se tornando um jargão das políticas públicas e dos seus analistas, podendo referir-se a aspectos que tenham a capacidade de “gerar processos de desenvolvimento autossustentável, com a mediação de agentes externos - os novos educadores sociais – atores fundamentais na organização e no desenvolvimento de projetos” (p. 23).

Pesquisadores como Valoura (2006) trazem Paulo Freire (1921-1997) como o autor do termo *empoderamento* em seu sentido transformador, mas em contrapartida, temos o amplo estudo realizado por Roso e Romanini (2014) que, ao analisarem 16 obras<sup>49</sup> de Freire, encontraram o termo *empowerment* em somente uma delas: *Medo e ousadia* (FREIRE e SHOR, 1986). “Paulo Freire emprega 16 vezes o termo neste livro. Em três dessas, Freire demonstra preocupação com o uso indiscriminado do conceito” (ROSO e ROMANINI, 2014, p. 87), porque, para Freire (1986), a questão remonta à “autonomia individual, ao individualismo e à auto-libertação” (FREIRE e SHOR, 1986, p.135). Ainda nesta obra freireana encontramos um importante esclarecimento:

A questão do *empowerment* da classe trabalhadora, através de suas próprias experiências, sua própria construção de cultura, se empenha na obtenção do poder político. Isto faz de *empowerment* muito mais do que um invento individual ou psicológico. Indica um processo político das classes dominadas que buscam a própria liberdade da dominação um longo processo histórico de que a educação é uma frente de luta (FREIRE e SHOR, 1986, p. 72).

Dito isso, voltamos à hermenêutica do termo *empoderar e empoderar-se*. Em nosso entendimento, Freire (1986) se atém ao segundo significado, dentro do qual a classe trabalhadora *se investe* de poder, mas com uma importante ressalva: este processo não poderá ser individual e sim coletivo, através do diálogo cooperativo e no qual a educação é a grande protagonista.

---

<sup>49</sup> Os autores pesquisaram o termo nas seguintes obras de Paulo Freire: A importância do ato de ler: em três artigos que se completam (1989); Ação cultural para a liberdade (1981); Extensão ou comunicação? (1983b); Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa (1996); Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos (2000); Pedagogia do Oprimido (1983a); Professora sim, tia não. Cartas a quem ousa ensinar (1997); Professora sim, tia não. Cartas a quem ousa ensinar (1997); Educação e mudança (1979); Pedagogia. Diálogo e conflito (Freire, Gadotti, & Guimarães, 1995); Cartas a Guiné-Bissau (1978); Por uma pedagogia da pergunta (Faundez & Freire, 1985); Pedagogia da esperança (1992); Medo e ousadia (Freire & Shor, 1986); Conscientização (1979); Educação como prática da liberdade (1967). “Das 29 vezes em que ele é citado, dez advêm de Ira Shor, uma compõe o sumário, outra é mencionada em nota de rodapé e outra aparece no título do capítulo quatro O que é método dialógico de ensino? O que é uma pedagogia situada e empowerment? Ou seja, Paulo Freire emprega 16 vezes o termo neste livro.” (ROSO E ROMANINI, 2014, p. 87).

Chegamos, pois, ao ponto de que a educação se articula como frente de luta para o empoderamento da classe trabalhadora. Posto que as políticas públicas dizem respeito aos ‘fazeres’ do Estado e a educação se configura “dever do Estado” (BRASIL, 1988), entendemos a educação como política pública, pois

Não se pode esquecer que a escola e principalmente a sala de aula, são espaços em que se concretizam as definições sobre política e o planejamento que as sociedades estabelecem para si próprias [...] O cotidiano escolar, portanto, representa o elo final de uma complexa cadeia que se monta para dar concretude a uma política – a uma *policy* – entendida aqui como programa de ação (AZEVEDO, 1997, p. 59).

Considerando a escola como espaço democrático e de decisões, passando pela questão da participação, chegamos ao conceito de emancipação, cuja aspiração é a “construção de conexões entre a prática e o contexto social mais amplo, o qual provoca autonomia nos educandos que devem transformar a realidade na mesma proporção da sua emancipação.” (NOGARO e SILVA, 2015, p.69). Com relação à concepção da escola enquanto espaço democrático de participação, Sudbrack (2014) destaca o papel do gestor como “fundamental para o acontecimento efetivo de práticas democráticas buscando a aprendizagem de todos os estudantes” (p. 116), num ambiente que favoreça e promova a participação de todos.

#### **4.2 Educação para a cidadania – quem educa o cidadão?**

Segundo Arroyo (2010), desde o século passado ouve-se falar em uma educação que prepare para a participação política, ainda que:

A tese da imaturidade e do despreparo das camadas populares para a participação e para a cidadania é uma constante na história do pensamento e da prática política. Os longos períodos de negação da participação são justificados porque o povo brasileiro não está, ainda, educado para a cidadania responsável. [...] Tanto nos longos períodos de exclusão do povo da participação, como nos curtos de abertura, o exercício da cidadania não é permitido porque o povo não está preparado (p. 37).

O autor continua, referindo que o modelo de cidadania que se impõe às classes inferiores e o peso político da educação e sua relação com a cidadania acaba racionalizando e justificando a sua exclusão, fazendo do “trabalhador um cidadão passivo” (ARROYO, 2010, p. 39).

Neste sentido, nos perguntamos: quem deverá, então, educar o cidadão? Complementando, podemos seguir na linha de reflexão de Brandão (2002) e questionar-nos: “Qual educação para qual pessoa cidadã” (p. 54) queremos? Com relação ao primeiro

questionamento, ousamos referir duas possibilidades: o educador reflexivo e praticante de uma pedagogia emancipadora e colaborativa, e a escola cuja gestão seja verdadeiramente democrática *podem educar o cidadão*. Ainda que a formação de professores e a gestão democrática não constituam o escopo desta pesquisa, parece-nos importante discorrer um pouco a respeito destes temas, de maneira a embasar a reflexão à qual pretendemos levar o leitor, justificando nossa proposta.

Historicamente, o professor tem sido visto como o grande detentor do saber. Neste sentido, Demo (2004), quando se reporta à profissão professor, traz a noção medieval do “profeta” ou “sacerdote”, útil em termos de motivação pessoal (ainda que a vida de muitos professores seja dura), mas alerta que a carreira docente precisa passar pela profissionalização, baseada em direitos e deveres e não como *porta-voz* do conhecimento, numa relação fundamentalista. A relação entre professor e aluno não mais pode ser linear (vertical), girando somente em torno da aula, num processo de dominação, mas sim de autopoietica, baseada na pesquisa e na elaboração própria do aluno, abrindo-lhe horizontes emancipatórios. O professor também precisa aprender a aprender em seu campo profissional, pois quem não estuda não faz o aluno reconstruir seu conhecimento.

Estabelecendo as características de uma aula boa e uma aula ruim, o autor (DEMO, 2004) coloca os requisitos para a primeira: compromisso com a aprendizagem de quem dá a aula e de quem a escuta; elaborada, reconstruída, prescindindo de estudo continuado do professor; ser atraente, envolvendo os ouvintes; e não ser longa demais. Exemplificando aulas úteis, cita: introdução, objetivando uma visão geral sobre o assunto; explicação, que almeja aclarar conceitos e lançar questionamentos; arrumação, organizando os conceitos; conferência, usada frente a grandes públicos, como comunicações, aulas magnas, e seminários; informação, podendo servir para comunicar direitos, deveres, novidades; exposição, que é aula clássica para expor assuntos, desde não de modo reprodutivo; motivação, engajando e envolvendo o público. Em contraponto, a aula ruim poderá ter inúmeras mistificações: a aula divertida, onde há o perigo de que os alunos se divirtam mais do que aprendem; efeitos especiais sem fundamentação, por vezes só preenchem o tempo; muita eletrônica, devendo tomar-se cuidado com a cópia sem autoprodução; aula como didática central, que cai no puro instrucionismo; mais que envolver, a aula precisa atrelar-se à pesquisa e à elaboração; aula autoritária torna o aluno mais subalterno que criativo; e a aula rotineira, repetitiva, tolhe aos alunos a oportunidade de serem críticos e criativos. O questionamento com relação à aula consiste em alertar que, se a mesma não for reconstrutiva e interpretativa,

o aluno a ela comparece porque está obrigado, já que o conteúdo pode ser acessado através da Rede e se reproduz o que já foi reproduzido. Referindo-se à educação bancária de Paulo Freire (1987), Demo (2004) menciona a aula “tributária”, instrucionista, vertical, cujo conteúdo deverá ser reproduzido na prova, em contraponto à aula participativa, libertadora, reconstrutiva e dinâmica, que conduz à autonomia do aluno:

Para fazer a história própria, é imprescindível saber pensar com autonomia [...] Claramente, conhecimento é fenômeno ambivalente: o mesmo conhecimento que esclarece, é o que também imbeciliza. É comum que quem saiba pensar não aprecie que os outros também saibam pensar. A aula reprodutiva vai tomando, neste contexto, função tática de imbecilização, à medida que evita o saber pensar (p. 66).

O autor continua (DEMO, 2004), alertando com relação à mídia, que esta não poderá servir somente para enfeitar a aula, sem um processo autopoietico e sem elaboração, numa relação na qual um “finge que ensina e outro finge que aprende”, citando Werneck (1993), sem levar à autonomia. Tal tipo de aula é muito perigoso na educação a distância, que tende a ser instrucionista. Com relação aos currículos, referindo o modelo intensivo e extensivo, alude que o aumento do número de dias letivos, por si só, não resolve os problemas da aprendizagem se a aula continuar reprodutiva, onde o aluno só escuta. O currículo intensivo deve promover a reconstrução do conhecimento pela pesquisa e elaboração própria, aprendendo a pensar e não simplesmente “entupir” (*sic*) o aluno de conteúdos.

O desenvolvimento do pensamento crítico e reflexivo, mesmo severamente banalizado nos dias atuais, é colocado por Esteves (2010) como uma meta da educação, ainda que o entendimento sobre este termo tenha trazido consigo algumas controvérsias. Referindo-o como “saber raciocinar bem, formular bons juízos, estar disponível para pensar de novas formas” (p. 50), a autora o relaciona a um “meio para uma aprendizagem que seja significativa e valha a pena” (id.) e como “o respeito pelas pessoas, a autossuficiência, iniciação nas tradições racionais do conhecimento, requisito para uma vivência democrática” (id.). Há que questionar o que distingue o aluno que tem um senso crítico e reflexivo daquele que simplesmente pensa, o que seria uma compreensão mais alargada do mundo, num movimento intelectual autônomo, no qual o sujeito questiona o seu entorno ao mesmo tempo em que se autoquestiona, problematizando a realidade de maneira flexível e colocando hipóteses para a compreensão e a resolução dos fenômenos.

Com relação ao ensino, diversos autores<sup>50</sup> anuem (DEMO, 2004; MASETTO e GAETA, 2013; ESTEVES, 2010; NÓVOA, 2009; MASETTO, 1998, entre outros) que o desenvolvimento do trabalho colaborativo está em conexão com o desenvolvimento da reflexão, uma vez que os debates em grupo permitem que se articulem experiências pessoais e partilhadas. Referindo-se ao perfil do professor do século XXI e sua postura reflexiva, assim como Nóvoa (2009), Demo (2004), Nogaro e Silva (2015) entre outros, Fernández (1995) entende que

el profesional de hoy, por las exigencias de su práctica, es un profesional que toma decisiones, flexible, libre de prejuicios (actitud de anteponerse y rectificar a tiempo), comprometido con su práctica (reflexiona sobre la misma y aporta elementos de mejora), que se convierte en un recurso más para el grupo (p. 25).

Voltando à dimensão política, segundo Masetto (1998) e Nóvoa (2009) esta é imprescindível ao exercício da docência, uma vez que o professor, ao entrar na sala de aula, não se despe de suas concepções e valores enquanto cidadão. Este cidadão deve privilegiar o debate, a reflexão e a crítica do entorno atual, conciliando o técnico com o ético, de maneira a educar politicamente, preparando o aluno para as transformações tecnológicas e globais da sociedade contemporânea, e atuar na sociedade enquanto cidadão e profissional. Ainda com relação à dimensão política do trabalho docente, que poderá *educar o cidadão*, Nóvoa (2009) esclarece que faz parte do *ethos* do professor a comunicação com o público, assumindo sua responsabilidade enquanto cidadão político e não, como adverte Brandão (2002), colocando-se em uma posição neutra, uma vez que

Podemos chamar-lhe diferentes nomes, mas todos convergem no sentido dos princípios, dos valores, da inclusão social, da diversidade cultural. Educar é conseguir que a criança ultrapasse as fronteiras que, tantas vezes, lhe foram traçadas como destino pelo nascimento, pela família ou pela sociedade. Hoje, a realidade da escola obriga-nos a ir além da escola (NÓVOA, 2009, p. 12).

Para concluir esta reflexão sobre o importante papel do educador que pratica uma pedagogia emancipadora e colaborativa, e que pode *educar o cidadão* trazemos as palavras de Nogaro e Silva (2015), que insistem em advertir que este processo de tomada de consciência por parte dos docentes é uma transformação

lenta e provoca rompimento com as instaladas e acatadas há muito tempo e consideradas como modelo. [...] Desta forma, o professor precisa estar consciente de suas ações para a edificação do verdadeiro ensino reflexivo,

---

<sup>50</sup> Ainda que a opinião de alguns dos autores citados se refira à Educação Superior, suas reflexões nos parecem perfeitamente aplicáveis ao Ensino Médio e ao trabalho na educação como um todo, independentemente do nível ao qual estejamos nos referindo.

buscando promover condições para o aparecimento de agentes ativos para o desenvolvimento de uma sociedade mais humanizadora e responsável por suas ações (p.57-58).

Convém, porém, alertar para a diferença entre ideologia política e ideologia político-partidária, assunto ao qual nos dedicamos na sequência, considerando que a primeira deve caminhar de braços dados com a formação pedagógica.

Tendo refletido há pouco sobre o educador reflexivo como protagonista de uma educação emancipadora e colaborativa que poderá educar o cidadão, faz-se necessário abordar um pouco mais profundamente o assunto da formação política, juntamente à formação pedagógica. Ainda que seja um assunto inesgotável e complexo, Carneiro (2012) aponta o individualismo docente e certo grau de apatia (originados de várias fontes, como a falta de valorização salarial, formação precária, falta de condições dignas de trabalho, entre outras) que funcionam como uma espécie de “defesa em relação a um trabalho que é mais fonte de sofrimento do que de prazer” (p. 52). Brandão (2002), por sua vez, alude a um “imobilismo pedagógico” (p. 133) da escola atual e com relação à sua omissão no campo político, aponta a realidade, criticando sua neutralidade política: “a educação é uma prática social de teor estritamente científico e de valor essencialmente profissional. Ela é o lugar da competência, não o da militância. O lugar das ideias, não o das ideologias. O lugar da profissão, não o da política” (BRANDÃO, 2002, p. 138) A formação e a prática política, segundo Rocha e Salbego (2014), implicam em três pilares: a) o compromisso com o ser humano; b) o compromisso de falar a verdade; e c) o papel do educador, enquanto voz da consciência crítica contra a passividade. Transcendo as instituições escolares e invadindo toda a sociedade, consideramos que o primeiro (compromisso com o ser humano) seja o mais importante, pois nele se basearão todos os outros. Com relação à formação política e sua prática, os autores reconhecem que normalmente “estamos filiados a determinadas organizações, movimentos e associações. No entanto, para além de genealogias e conexões relevantes, é preciso preservar um senso de independência” (ROCHA e SALBEGO, 2004, p. 94). Se a ideologia política estiver blindada pelo senso de independência, tendo como compromisso primeiro o ser humano e a verdade, então não haverá confusão entre esta e a ideologia político-partidária.

Formação política, portanto, é um assunto de todos e para todos, ainda que o termo esteja banalizado nos dias atuais e que muitos digam, inclusive docentes, que *odeiam política*. Todos somos políticos, muito além da ideologia político-partidária, à medida que as atitudes cotidianas transcendem os nossos interesses individuais e comportam um

sentido de melhorar e desenvolver a coletividade. A formação política talvez seja uma matéria pendente nos cursos de formação pedagógica, pois ela é, “sobretudo, aquela que instiga a dúvida, a crítica, provocação, a reflexão sobre onde estamos, quem somos e qual é o nosso compromisso perante o social” (ROCHA e SALBEGO, 2004, p. 99). Neste sentido, Kuenzer (1999) observa que as políticas de formação de professores precisam levar em conta as diferentes posições, construindo

consensos possíveis, entre os profissionais e suas representações, e entre estas e o governo, de modo a superar, tanto quanto possível, as ideologias, articulando-se as propostas às suas intencionalidades e vislumbrando suas consequências, para que posições políticas possam ser assumidas com base em sólida fundamentação acadêmica, que, mesmo provisória, incorpore o conhecimento historicamente acumulado sobre o tema (p. 166).

Como vimos, a formação política deve transcender a ideologia político-partidária, no sentido de buscar-se um consenso que almeje o bem comum e o desenvolvimento da sociedade. Do contrário, principalmente em estados como o Rio Grande do Sul, marcado pela descontinuidade política, estaremos numa eterna *gangorra*, que ora coloca um grupo e ora outro no poder, sem que avancemos definitivamente nas políticas educacionais (especialmente as de formação de professores). O individualismo precisa dar lugar ao espírito de coletividade, ao compromisso com o outro e com a verdade, para que a educação alcance seu objetivo maior, que deve ser a aprendizagem dos alunos.

Nas reflexões de Brandão (2002) percebemos o quanto esta nova postura docente pode, por vezes, parecer estranha ao próprio educador, já que estamos “tão atrelados a uma pobre imagem do sentido do ser educador que um recolocar a educação em seu verdadeiro lugar parece, de vez em quando, uma espécie de aventura romântica, quixotesca mesmo” (p. 71).

Voltando à questão da educação para a cidadania, Gracindo (2007) coloca como elementos constitutivos da gestão democrática a “participação, autonomia, transparência e pluralidade” (p.35), considerando enquanto instrumentos as instâncias diretas e indiretas de deliberação, como os conselhos e similares, promovendo espaços de participação e de criação da identidade deste sistema de ensino e da escola. A autora destaca, ainda, os envolvidos como geradores de participação, corresponsabilidade e compromisso. “A participação é, portanto, condição básica para a gestão democrática: uma não é possível sem a outra” (GRACINDO, 2007, p. 36). Para que este sistema funcione, o responsável, ainda que pelo senso comum, é o diretor da escola, porque “de acordo com a lei, é o diretor quem vai responder em última instância pelo bom funcionamento da instituição



[...] que deve estar comprometido com os objetivos da escola” (COCCO e SUDBRACK, 2014, p. 123-129), sem deixar de criar um ambiente propício à participação, no qual todos se sintam envolvidos. Neste sentido, Cóssio et al. (2010) advertem que as decisões não podem estar restritas à direção ou aos professores, fazendo com que a burocracia seja um entrave à participação. Mesmo que pela representatividade, na qual alunos são representados pelo Grêmio Estudantil, os pais pelo Círculo de Pais e Mestres e/ou pelo Conselho Escolar, os professores e funcionários, todos deverão participar. Esta segunda possibilidade de *educar o cidadão* para a participação, através da gestão democrática, inspirou-nos a buscar investigações a respeito, algumas das quais destacamos a seguir.

Interessante estudo foi realizado por Abdian e Hernandes (2012) no sentido de propor um espaço de formação em serviço para gestores escolares de uma rede municipal no interior de São Paulo. As dificuldades começaram pela administração do município alvo que não se mostrou favorável, fazendo com que fosse procurada outra cidade para o desenvolvimento do projeto. As autoras destacam nesta pesquisa sua preocupação de não trabalhar com uma prática de “domesticação nem de transmissão” (ABDIAN e HERNANDES, 2012, p. 152), mas seguindo os preceitos da dialogicidade da pedagogia freireana. A proposta, portanto, era a de constituir um grupo de trabalho e estudo que permitisse a interação, o diálogo e a problematização, gerando aprendizagens. Neste contexto, relatam que sentiram grandes dificuldades, em duas dimensões: em primeiro lugar, quanto à própria concepção de pluralidade, no sentido de não interferir e de aceitar as diferentes pluralidades trazidas ao grupo; em segundo lugar, a resistência e receio de muitos gestores e professores em relação ao incentivo da participação dos pais e demais sujeitos da comunidade escolar no espaço decisório. Ainda, se depararam com a estranheza dos participantes, que desde sempre estavam acostumados a receber o material de formação pré-formatado e “carga horária definida *a priori* e que não privilegiam o diálogo com os sujeitos da ação” (ABDIAN e HERNANDES, 2012, p. 155 – grifo das próprias autoras). Além disso, apuraram uma grande dificuldade de as diretoras descentralizarem suas ações e falas, e a resistência de todos, de uma maneira geral, para conceberem o trabalho escolar em uma modalidade participativa. Em muitas escolas obtiveram êxito, mas permaneceu registrado em todo o desenvolvimento do trabalho e inclusive pelas diretoras envolvidas, o desafio que representa o convencimento de que “é possível repensar e ressignificar as práticas no interior da organização escolar pelos seus diferentes integrantes.” (ABDIAN e HERNANDES, 2012, p. 158).

Outro trabalho de investigação que merece registro parte de Nóbrega (2012), que teve como alvo um conselho escolar de uma escola municipal de Solânea, no estado da Paraíba. Através de observações e entrevistas com os conselheiros escolares, constatou que aproximadamente metade dos membros deste colegiado não tinha conhecimento do próprio estatuto da entidade, denotando dificuldade expressiva para compor a integração entre o saber e a ação prática. O autor aferiu que 57% dos membros desconheciam o regimento da escola e o regimento do próprio conselho. Além disso, somente 14% dos entrevistados citaram conhecimento sobre a participação estudantil. Sobre a periodicidade de reuniões ordinárias do conselho escolar, ainda segundo a investigação de Nóbrega (2012), 57% das entrevistadas responderam que são bimestrais e 43% que são semestrais, e 57% admitiu que o órgão precisa melhorar a sua atuação. Observamos, a partir dos dados apurados pelo pesquisador, que existe uma discrepância de entendimento entre os membros do conselho escolar com relação à compreensão de sua real função, gerando dúvidas, inclusive, sobre a efetividade do trabalho realizado. De uma maneira geral, percebemos que muito se fala sobre gestão democrática, mas como pudemos apurar, na prática cada órgão do sistema escolar (Grêmio Estudantil, Círculo de Pais e Mestres, Conselho Escolar e outros) permanece em sua própria instância, aprovando (ou não) projetos pré-estabelecidos pela direção da escola, que normalmente dizem respeito aos eventos a serem realizados.

Mais um trabalho relevante de investigação que aqui referimos é o realizado por Paro (1992) em uma escola pública localizada em um bairro da periferia na zona Sul da cidade de São Paulo. Naquele estabelecimento de ensino o pesquisador encontrou muitos conflitos e interesses contraditórios entre os sujeitos da comunidade escolar. De parte dos gestores, professores e demais funcionários, houve depoimentos muito negativos com relação aos pais (considerando-os desinteressados pelo desempenho escolar dos filhos e agressivos) e também com relação aos próprios alunos (referindo-se a eles como desinteressados e indisciplinados). Neste sentido, o autor faz uma consideração muito importante sobre o juízo que muitos gestores, professores e até a comunidade em geral tem da escola da periferia:

Este aspecto é de extrema relevância já que tal concepção acaba se refletindo no tratamento dispensado aos usuários no cotidiano da escola. No relacionamento com os pais e outros elementos da comunidade, quer em reuniões, quer em contatos individuais, a postura é de paternalismo ou de imposição pura e simples, ou ainda a de quem está “aturando” as pessoas, por condescendência ou por falta de outra opção (PARO, 1992, p. 265).

O autor ainda alerta que a escola, no que concerne ao seu *staff*, acaba tutelando essas pessoas, como se elas não fossem cidadãos por inteiro. E mais grave: esse comportamento afeta também o trabalho pedagógico, no qual a criança acaba sendo encarada como um *obstáculo* à educação e não como um *sujeito* da educação. Em entrevista realizada com uma ex-professora da escola, esta declarou ao pesquisador que a maneira como é conduzido o trabalho afasta os pais e não os atrai ao ambiente escolar, já que estes somente ouvem críticas com relação ao comportamento e à aprendizagem dos filhos numa concepção completamente depreciativa, sem nenhuma sugestão de como poderia melhorar, o que acarreta que a comunidade acabe diminuindo ainda mais seu autoconceito. Outros, ao perceberem o preconceito com o qual são tratados, afastam-se definitivamente. Ponto importante apontado por Paro (1992) nessa investigação é que, quando questionada sobre a questão da participação, a gestora se disse completamente a favor, mas no decorrer da entrevista reconhece que “*permite* a participação, quando há iniciativa dos professores, por exemplo, mas esta participação não se refere à partilha nas decisões” (PARO, 1992, p. 266), senão apenas no âmbito dos eventos da escola. O autor constatou que, às vezes, “a maior potencialização dos membros da comunidade para opinarem e reivindicarem maior espaço na tomada de decisões na escola parece constituir motivo para se evitar que a população participe mesmo na execução.” (PARO, 1992, p. 268).

Como vimos, apesar do discurso corrente, a questão da participação ainda sofre muitos entraves, principalmente no que diz respeito à *gestão* do pedagógico, seja pela alegação do baixo nível de escolaridade da comunidade, seja pela ignorância que lhe é atribuída, mas ainda assim a escola cobra destes mesmos pais o assessoramento aos filhos no sentido da *execução* do pedagógico. A alegação de que os pais não possuem condições técnicas de participar da gestão acabaria por reduzir a administração escolar ao seu componente estritamente técnico, quando na verdade a contribuição da comunidade deve ser de natureza *política*. A comunidade precisa participar e

Para isso, o importante não é o seu saber técnico, mas a eficácia com que defende seus direitos de cidadão, fiscalizando a ação da escola e colaborando com ela na pressão junto aos órgãos superiores do Estado para que este ofereça condições objetivas possibilitadoras da realização de um ensino de boa qualidade. (PARO, 1992, p. 270).

Desta forma, temos uma dupla via na questão da não-participação: a comunidade se omite, porque está convencida de que não será ouvida. A escola, por sua vez, diz que a comunidade é omissa e ignorante demais para participar, afastando-a ainda mais. Como,

então, poderemos *educar o cidadão* para a participação? Neste sentido, Weyh (2011) ensina que “a participação produz como efeitos o conhecimento, o domínio de relações e competências para interferir nos processos sociais. De espectadores, as pessoas passam a sujeitos comprometidos com a coisa pública.” (p. 67). Em estudo realizado sobre o Orçamento Participativo, o pesquisador apurou que o cidadão acaba ensinando ao governante a prestar mais atenção às demandas populares. Em nossa concepção, o mesmo poderia ocorrer na comunidade escolar, se a esta fosse possibilitada a chance de opinar e *permitida* a sua verdadeira participação nos processos decisórios. Com relação aos fatores condicionantes imediatos da participação da comunidade na gestão democrática, Paro (1992) propõe os seguintes elementos:

1) condicionantes econômico-sociais, ou as reais condições de vida da população e a medida em que tais condições proporcionam tempo, condições materiais e disposição pessoal para participar; 2) condicionantes culturais, ou a visão das pessoas sobre a viabilidade e a possibilidade da participação, movidas por uma visão de mundo e de educação escolar que lhes favoreça ou não a vontade de participar; 3) condicionantes institucionais, ou os mecanismos coletivos, institucionalizados ou não, presentes em seu ambiente social mais próximo, dos quais a população pode dispor para encaminhar sua ação participativa (p. 271).

Destes elementos podemos depreender que, como já referido, é preciso que a escola crie um ambiente favorável à participação como, por exemplo, flexibilizando os horários das reuniões para que a comunidade possa comparecer. Por outro lado, a escola precisa deixar de lado a sua tradição autoritária, o que faz com que as pessoas simples sintam receio e nem cogitem a participação no processo de decisões. Neste sentido, a pesquisa de Paro (1992) averiguou que “Numa sociedade em que o autoritarismo se faz presente, das mais variadas formas, em todas as instâncias do corpo social, é de se esperar que haja dificuldade em levar as pessoas a perceberem os espaços que podem ocupar com sua participação” (p. 277).

Para Gadotti (2013) a participação popular é inerente à noção de democracia, constituindo-se como um pressuposto da cidadania. A Constituição Federal de 1988 possibilitou a instituição da participação popular, porém, sua efetiva implantação está condicionada a mecanismos apropriados para o seu exercício. Torna-se necessário, então, o fornecimento de informações aos cidadãos, essenciais para a defesa dos direitos e a participação na conquista de novos horizontes. Numa visão transformadora, a participação popular objetiva a construção de uma nova sociedade, mais justa e solidária, voltando ao ponto que discutíamos no início deste tópico: o de *educar o cidadão* para a

participação através da própria prática desta participação. É preciso, porém, oportunizar-lhe esta participação, como sinaliza Lima (2005):

É pela prática da participação democrática que se constrói a democracia. É decidindo através da prática da participação que se aprende a participar e que se adquirem os saberes indispensáveis, a confiança necessária à expressão e à luta política, a *coragem cívica* que nos impele a correr os riscos inerentes à participação activa (p. 76).

### 4.3 Qual educação para qual pessoa cidadã?

Voltando ao segundo questionamento ao qual nos propomos no início desta discussão sobre educação para a cidadania, voltamos à reflexão proposta por Brandão (2002): “Qual educação? Para qual cidadania?” (p. 54). Neste sentido, o autor ensina que podemos seguir por duas vias: a de formar pessoas que possam usar inteligentemente seus conhecimentos para produzir, na sociedade regida pelo mercado, ajustadamente e maneira neutra, pautada no saber; ou produzir sujeitos críticos e autônomos, com uma educação pautada em valores. No primeiro caso,

O destinatário essencial da educação é o mercado. [...] Uma tal concepção de sujeito educado para a cidadania do mercado concentra a formação da pessoa nos limites da competência ético-utilitária e da técnica do/para o trabalho produtor de bens materiais e não do construtor de mundos sociais [...] cada vez mais sobre a trindade *saber-produzir-possuir* e cada vez mais distanciados da relação *conhecer-conviver-ser* (BRANDÃO, 2002, p. 56 – grifos do próprio autor).

Não muito longe dessa concepção, está a de Turdi (1997), quando entende que a própria concepção de gestão da escola com ideologia de mercado e de “qualidade total” está embasada fortemente na visão anteriormente descrita. *Total Quality Management* ou simplesmente *TQM*, supõe “noções de melhor preço, ausência de defeitos, obediência ao projeto, adequação ao uso e satisfação do cliente por meio de melhoria contínua nos produtos e serviços oferecidos” (TURDI, 1997, p. 16). Nesse contexto, Estêvão (2013) acrescenta que, se entendermos as instituições de ensino enquanto “*McEscola* [...] com promoções *big macs* de currículos de sucesso, de padrões curriculares neo-tecnicistas obedientes às normas padronizadas de qualidade pré-estabelecidas” (p. 23), então teremos uma escola comprometida com o mundo mercantil e com seus resultados aferidos através de *rankings* dos testes estandardizados.

Corroborando com esta linha de raciocínio, Libâneo et al. (2012) supõem um grande momento de tensão vivido pela escola, que além de perceber-se dentro desta concepção do mundo do mercado, ainda precisa inserir-se no mundo da tecnologia e das

inovações tecnológicas, tendo que adaptar-se ao convívio com outras modalidades de educação não-formal, mas não esquecendo que, além de tudo isso, precisa preparar o cidadão não somente para o mercado, mas também para o exercício da cidadania, devendo contribuir para:

a) formar indivíduos capazes de pensar e aprender permanentemente [...]; b) prover formação global que constitua um patamar para atender à necessidade de maior e melhor qualificação profissional, de preparação tecnológica e de desenvolvimento de atitudes e disposições para a vida numa sociedade técnico-informacional; c) desenvolver conhecimentos, capacidades e qualidades para o exercício autônomo, consciente e crítico da cidadania; d) formar cidadãos éticos e solidários (LIBÂNEO et al., 2012, p. 63).

A educação para a cidadania que queremos é aquela que se dirija às pessoas em nome do “desenvolvimento humano” (BRANDÃO, 2002, p. 64), cuja finalidade principal seja a de desenvolver valores e trazer a felicidade. Ainda segundo o autor, toda a educação cidadã precisa levar em conta o outro, na aprendizagem de um movimento de sair de si mesmo.

Em março de 2007, na Bolívia, Boaventura de Sousa Santos participou de uma extensa jornada de reflexão acadêmica sobre o tema *Pensar el Estado y la sociedad: desafios actuales*<sup>51</sup>, quando afirmou que urge que reinventemos a participação social. Neste contexto, assinalou que vivemos uma época paradoxal, na qual, por um lado persiste um sentimento de urgência no sentido de que não aguentamos mais as injustiças sociais nem o iminente colapso ecológico, e por outro, está a guerra, que acaba parecendo a melhor maneira de resolver os conflitos. Citando Marx (1818-1883), o autor referiu que o capitalismo possui uma grande capacidade destrutiva e que, no momento atual, temos mais destruição do que criatividade. Por outro lado,

hay un sentimiento opuesto, que es el sentimiento de que, dada la amplitud de los problemas que enfrentamos, necesitamos cambios muy complejos, muy amplios, que son cambios civilizacionales: necesitamos otra civilización. Ya no basta con tomar el poder; hay que transformar el poder; hay que transformar las sociedades (SANTOS, 2009, p. 17).

Com o exposto, o autor (SANTOS, 2009), infere que os instrumentos criados para a emancipação e a participação acabam por criar um efeito oposto, perverso, no qual os direitos humanos são violados em nome da preservação destes próprios direitos: “se destruye la democracia, aparentemente para defenderla; se destruye la vida, aparentemente para defenderla” (p. 18). Aponta, neste sentido, a enorme discrepância

---

<sup>51</sup> Destas jornadas, entre outras publicações, resultou o livro “Pensar el Estado y la sociedad: desafios actuales”, com o apoio do Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, em 2009.

entre teoria e prática com relação ao conceito de emancipação e participação, sublinhando que nunca se falou tanto destes princípios, mas “para la teoría la práctica es un fantasma y para la práctica la teoría es un fantasma, y no hay realmente una buena coordinación” (p. 19). Dito isso, é impossível não estabelecermos uma relação direta entre a discrepância teoria / prática que percebemos nas pesquisas apontadas quando se trata de participação, emancipação e gestão democrática. Estaríamos realmente educando o cidadão para a participação através da prática da mesma e numa postura autônoma e emancipadora?

A educação libertadora, de acordo com Mészáros (2008) tem a função de “transformar o trabalhador em um agente político, que pensa, que age, e que usa a palavra como arma para transformar o mundo” (p. 12) e não meramente transmitir conhecimentos. Segundo o autor, nossa tarefa é a “tarefa de uma transformação social, ampla e emancipadora” (id, p. 76). Alertando, porém, para o fato de que termos como “emancipação”, “escola cidadã”, “sujeitos sociais”, “pessoas humanas” acabam se tornando jargões muito distantes da verdadeira prática, Brandão (2002) corrobora com a reflexão anterior, supondo quatro possíveis caminhos para o tipo de cidadão que a escola deveria formar, num horizonte fecundo da vida humana: a) o de entender que somos “seres da vida [...], pois dentro de nós mesmos somos a interação, a integração e a indeterminação de forças e de princípios complexos e diferenciados” (p. 69); b) “estender o contrato social dos direitos humanos” (id.) a todos os seres com os quais compartilhamos a vida neste planeta, passando de senhores do mundo a irmãos do universo, numa convivência pacífica e de geração fértil de novos modelos de ciência e de tecnologia; c) “saber que criamos para nos pensar e pensar o mundo em que vivemos” (BRANDÃO, 2002, p. 70), sem o sentimento de servidão ou de opressão, mas numa postura dialógica através do conhecimento e da aprendizagem; e d) o mundo social no qual vivemos não precisa necessariamente do conflito, da competição e da violência, pois “o germe da experiência cidadã é ousadia de nos pensarmos e ousarmos viver em nome da paz criada sobre o primado da justiça solidária” (id.).

Parece mesmo *quixotesca* a proposta de Brandão (2002) em tempos de educação baseada na lógica do capital, na qual o aluno estuda para *ter* (vencer na vida) e não para *ser* (ser feliz). Ainda assim, acreditamos que essa é a escola que poderá educar o cidadão, através de uma verdadeira gestão democrática e de educadores que praticam a pedagogia emancipadora, e como diz Santos (1997), “para quem, como eu, pensa que estamos a entrar num período de transição paradigmática, a utopia é mais necessária do que nunca” (p. 276).

#### 4.4 Todos são iguais? – A ética

Nesta reflexão sobre a educação como princípio para a participação democrática e, tendo colocado, ainda que ousadamente, uma proposta acerca do papel do educador e da gestão escolar democrática como protagonistas nesta formação, apraz-nos discorrer, mesmo que rapidamente, acerca da ética nesta relação. Buscando a etimologia do termo, a origem da palavra nos remete ao grego *ethos*, que quer dizer *modo de ser, caráter*. Os romanos, por sua vez, traduziram a palavra ao latim *mos* (ou, no plural, *mores*), que significa costume, de onde vem a palavra moral. Segundo o dicionário etimológico online<sup>52</sup>, tanto *ethos* (caráter) como *mos* (costume) indicam um tipo de comportamento propriamente humano que não é natural, o homem não nasce com ele como se fosse um instinto, mas este é adquirido por hábito. Ética e moral, portanto, pela própria etimologia, dizem respeito a uma realidade humana que é construída histórica e socialmente a partir das relações coletivas dos seres humanos nas sociedades onde nascem e vivem.

A identidade do ser humano e por extensão a educação, que se articula num universo de encontros entre sujeitos, revela-se na tensão do encontro com o outro e com o mundo (PEÇAS, 2015). Ainda que na *práxis* educativa impere um ideário frequentemente unidimensional e autoritário, Peças (2015) destaca que

Contrariamente ao comum entendimento de que “a minha liberdade acaba onde começa a liberdade do outro, a ética do ser humano reivindica uma outra enunciação: a de que “minha liberdade só se institui e só se fecunda no encontro com a liberdade do outro! (p.101)

Neste sentido, o autor alude à educação dialógica (e não opressora, autoritária), que Demo (1997) destaca como alavanca da inovação e do desenvolvimento humano. Aliás, muitos autores<sup>53</sup> convergem no sentido de que há que instaurar a democracia na ação educativa e neste viés a ética tem um protagonismo fundamental para uma educação humanizadora. A este respeito, Casali (2015) nos remete ao vazio que, estupefatos, educadores e educadoras percebem no comportamento do jovem da sociedade contemporânea hipermoderna, que culmina em atitudes perturbadoras, como violência, narcisismo, banalização dos valores e do próprio corpo, turbinadas pelo avanço das novas tecnologias. O autor adverte, entretanto, que o educador e a escola como um todo não podem se omitir de sua responsabilidade, pois “precisamos de uma educação para a ética. E precisamos de uma educação como prática ética” (CASALI, 2015, p. 30). Para tanto,

<sup>52</sup> Disponível em: <http://www.dicionarioetimologico.com.br/etica/>. Acesso em 02.08.2015.

<sup>53</sup> DEMO (1997); CARNEIRO (2012); ESTEVES (2010); BRANDÃO (2002); NÓVOA (2009), MASETTO (1998), por citar somente alguns.



supõe que o educador tem duas funções éticas primordiais: “1. O exemplo (pessoal e institucional); 2. O ensino propriamente dito (conteúdos, métodos, meios)” (CASALI, 2015, p. 39). No primeiro caso, o mesmo autor esclarece que, assim como os animais aprendem por mimese, por imitação, o ser humano também, e que o exemplo se dá nos âmbitos pessoal e institucional. E alerta que o docente que prega determinado comportamento e pratica outro, anula completamente seus ensinamentos. Com relação ao ensino dos conteúdos, dentro de uma concepção ética, estes deverão ser pertinentes, relevantes e precisam permitir que o educando consiga desenvolver-se no âmbito cognitivo, emocional, estético, sensitivo-corporal, sendo referência na produção de uma vida justa e correta para ele e para os outros.

Voltando à nossa reflexão sobre a educação como princípio para a participação democrática e sobre o papel do educador e da gestão escolar democrática como protagonistas nesta formação, a ética estaria também presente nos meios com os quais se dá a participação, extensiva ao próprio ato pedagógico, respeitando a integridade e as peculiaridades de cada sujeito, disponibilizando a todos, de igual modo, as informações e os recursos disponíveis. Segundo Rossato e Alves (2015), “a educação envolve tanto a realização individual quanto social, compreendendo o significado das liberdades que existem na sociedade” (p. 146), inclusive em termos de expectativas, interesses e valores, que sofrem interferência das concepções políticas, culturais e econômicas. Desta forma, os autores inferem que a crise de valores na escola que muitos apontam pode ser identificada, de fato, como uma crise de valores na sociedade. Como pontos de reflexão – e alguns grandes desafios – da escola voltada para o desenvolvimento humano e ético em um contexto pós-moderno, ainda Rossato e Alves (2015) destacam: a) o ensino escolar está relacionado com a sociedade; b) a educação ética está atrelada à conduta desejada pela sociedade; c) a escola precisa questionar-se sobre a questão moral e a formação da consciência crítica, da autonomia e da liberdade; d) educação democrática supõe a formação de um novo discurso pedagógico, que deve ser coerente com a prática; e) é necessário estabelecer um consenso e aprofundamento sobre a questão da moralidade; f) educação científica implica em revisão dos métodos e atualização; g) as Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) precisam ser incorporadas à prática pedagógica; h) a educação atual prioriza a memorização em detrimento da imaginação; e i) educação emocional supõe o trabalho dos conhecimentos juntamente com os sentimentos e as emoções.

Como podemos facilmente imaginar, são grandes os desafios de uma escola que pretende educar o cidadão para a participação dentro de uma pedagogia emancipadora, e pautada na ética, pois além de todos os pontos anteriormente descritos, temos a questão da evasão dos alunos, a pressão pelos bons resultados nas avaliações externas, de cujos resultados dependerá a disponibilização de verbas, o já citado imobilismo pedagógico (BRANDÃO, 2002), a apatia docente (CARNEIRO, 2012), a crise de valores da sociedade pós-moderna, além da pressão do mercado, que precisa de mão de obra qualificada, entre outros. E entre estes *outros* podemos incluir ainda o perigo da cooptação, como veremos a seguir.

#### 4.5 Os perigos da cooptação

A cooptação, segundo Santos e Avritzer (2002) pode ser associada à perversão. Desta forma, buscamos a etimologia destes dois vocábulos para dar início à nossa reflexão: *perversão*: do latim *per vertio*, derivado de *pervertere*, remete à noção de *pôr de lado*, ou *pôr-se-à-parte*; *cooptação*: do latim *cooptare* – causar a admissão de alguém como associado, agregar, aliciar, atrair.<sup>54</sup>

Antes, porém, de refletirmos mais minuciosamente a este respeito, cumpre que façamos alusão a uma interessante colocação de Santos (2009): a de que o capitalismo não existe sem o colonialismo e que vivemos, então, um período de pós-colonialismo. Neste sentido, supõe que o poder tem várias fases, a saber: “La explotación (capital-trabajo), el patriarcado (hombres-mujeres), el fetichismo de las mercancías y la diferenciación identitaria desigual” (p. 21). O autor continua, referindo que, em uma relação de poder, há sempre um lado opressor e um lado oprimido; um lado forte e um lado fraco. O curioso é que há diversas maneiras de caracterizar o mais fraco: chamá-lo de inferior, ignorante, atrasado, improdutivo, preguiçoso, etc., criando “constelações de discriminação”<sup>55</sup> (SANTOS, 2009, p. 21).

Dito isso, mas sem distanciar-nos do anteriormente mencionado, principalmente a parte que concerne ao pós-colonialismo, referimos as observações de Buffa, Arroyo e Nosella (2010) quando esclarecem que o Brasil, um país capitalista, caracteriza-se pela

---

<sup>54</sup> Disponível em: <http://www.dicio.com.br/cooptar/>; <http://www.dicio.com.br/perversao/>. Acesso em 02.08.2015.

<sup>55</sup> Tradução nossa.

forte hierarquização e autoritarismo<sup>56</sup>. A autora constata que os direitos do homem e do cidadão não existem:

A extrema liberalidade com que é tratada a pequena elite corresponde à extrema repressão do povo, sobretudo quando os trabalhadores se organizam e lutam. [...] Quanto à educação, o que se oferece à maioria da população é uma rede escolar precária em todos os sentidos (BUFFA, ARROYO e NOSELLA, 2010, p. 32-33).

Pensando por este viés, talvez seja mais fácil entender por que os perigos da cooptação no Brasil podem ser tão imensos e perversos: afinal, se é tão confortável pertencer à elite que não precisa se *submeter* aos direitos e deveres porque tem privilégios, muitas pessoas não poupariam esforços para pertencer a esta classe social, ainda que tivessem que ferir os princípios éticos e morais. Ainda com relação à cooptação, Santos e Avritzer (2002) alertam que a mesma, sendo mais comum em democracias representativas, frequentemente usa o próprio ideal de participação da sociedade civil para “cavalgar o desmonte das políticas públicas, sem o criticar, e, pelo contrário, aproveitando-o para realizar uma operação de ‘marketing social’” (p. 63-64). Para ilustrar a afirmação, narram o caso brasileiro de fundações filantrópicas, que se mobilizam no sentido de prestar serviços sociais de inclusão, desorientando politicamente a própria sociedade, ocupando o espaço e o financiamento público para seus interesses particulares. Outro exemplo curioso vem de Moçambique, onde as mulheres, historicamente segregadas da vida política, para que nela pudessem participar, tiveram que, estrategicamente, adaptar-se à hierarquia existente, de superioridade masculina, aceitando-a como modelo universal para que sua participação fosse legitimada.

No caso das universidades, dois exemplos ilustram a cooptação à qual se submetem: Santos (2005) menciona a onda de privatizações e a interferência do capital privado neste nível de ensino, em detrimento do aporte do Estado, fazendo com que a Educação Superior acabe se nivelando por baixo para não perder robustos financiamentos e potenciais alunos; e Esteves (2010), ao referir-se ao Processo de Bolonha, aponta como preocupação a competência dos formados neste processo, colocando como princípio fundante desta nova modalidade a globalização e o neoliberalismo, no sentido de uma mercadorização da formação, apesar de que o discurso inicial tenha sido o de construir um contingente reforçado nas dimensões intelectual, social, científica e tecnológica. Aponta que a breve formação (três anos) dos cursos de licenciatura acabou impondo a

---

<sup>56</sup> Lima (2005) entende que o caso do Brasil é o de uma “democracia elitista” (p. 75).

titulação de mestrado para o desempenho da maioria das profissões, temendo o regresso a pedagogias transmissivas, principalmente pelo tamanho avultante das turmas. Lima (2005) coloca o Processo de Bolonha como uma confessa concorrência que a União Europeia deseja fazer aos Estados Unidos.

Voltando ao caso da escola brasileira, e principalmente à escola de Ensino Médio, questionamos se a mesma não estaria também sofrendo um severo processo de cooptação, no sentido de mediocrização da aprendizagem em detrimento de melhores resultados de permanência, de desempenho nas avaliações externas em larga escala e de progressão nas séries. Segundo esta linha de reflexão, podemos perguntar com Carneiro (2012): “afinal de contas, o que cabe à escola e ao professor senão preparar o aluno para fazer, com sucesso, provas e exames?” (p. 167). Neste sentido, o autor propõe quatro passos para que possamos ter outro Ensino Médio: 1) Abrir a escola de Ensino Médio para a vida, transformando-a em laboratório de comunicações; 2) ver a escola como uma comunidade de interesses, na qual o sucesso do trabalho do professor está atrelado à competência de individualização do contato com os alunos; 3) uma educação problematizadora não pode ser refém do currículo; 4) enquanto escola do jovem, a escola de Ensino Médio deve deixá-lo falar, num processo dialético, de aprendizagem autônoma e não programada.

A questão que se reitera é: a quem cabe realizar esta mudança? Até que ponto o sistema educacional é cooptado pelos fatores econômicos anteriormente descritos? Acreditamos, com Silva e Ribeiro (2011), que as respostas estão “além dos muros da escola, referem-se às questões político-sociais e culturais da sociedade” (p. 255). Ainda com relação à subordinação da educação à economia e à competitividade, Lima (2005) assevera que a situação gera “uma grande banalização e desproblematização, transformando-se em tópicos despolitizados e relativamente vazios de significado” (p. 71), uma vez que está pautada em grandes generalizações e simplificações. O autor denuncia, inclusive, a tentativa de acabar com o debate sobre políticas educacionais, a “morte da pedagogia” (id, p. 72) uma vez que, como já mencionamos no capítulo anterior, Espinoza (2009) adverte que todos falam sobre educação (economistas, administradores, etc.), menos aqueles que diretamente se envolvem no fazer pedagógico, concepção corroborada por Carneiro (2012), Mézsáros (2008), Brandão (2002) e outros. A educação tecnicista, que tem como lastro a economia, e não a pedagogia, fundamenta seus valores no mercado competitivo e no privado como política pública e não na educação política e emancipatória, rompendo com as teorias da democracia.

Lima (2005) adverte que a educação crítica se faz na diversidade e não na “igualdade de oportunidades, mas na tensão permanente com o reconhecimento das diferenças” (p. 76). Esta observação com relação à igualdade de oportunidades pareceu-nos extremamente interessante, uma vez que, à primeira vista, parece muito louvável. E de fato, é. A questão está em que a escola não está preparada para o *reconhecimento destas diferenças*. Estudos realizados por Silva e Ribeiro (2011), destacam que a taxa de abandono escolar no Ensino Médio é muito maior entre os jovens de classes populares. Depreendemos, portanto, que não basta oferecer oportunidades iguais, pois “o reconhecimento legal de um direito é de fundamental importância para que ele possa ser exigido, mas este por si só não garante a efetivação do direito” (SILVA e RIBEIRO, 2011, p. 251). É necessário, portanto, conhecer este aluno e seu universo, suas dificuldades, levando-o a superar suas limitações. A cooptação, portanto, é um perigo que ronda a educação regida pela lógica do capital em todos os âmbitos. Seja, como já referimos, na universidade, que precisa, com excelência, ofertar pesquisas, publicações, livros e tecnologia (mais do que conhecimento) ao mercado como quem empresaria um produto de créditos reconhecidos, seja pela pressão desumana que sofrem as escolas de Educação Básica com relação ao seu *desempenho* para angariar recursos.

Partindo da assertiva de Lima (2005), de que “a educação para a cidadania coloca-se em ruptura com as teorias da democracia como participação” (p. 74), é que damos início à discussão sobre a tensa relação entre o capitalismo e a participação democrática.

#### **4.6 O capitalismo e a participação democrática – uma tensa relação**

Dando início a esta reflexão, aprez-nos questionar com Arroyo (2010) sobre a participação popular na democracia: “Que lugar cabe aos coletivos populares, ao povo, nessa ordem democrática e cidadã?” (p. 90). Antes, porém de seguir adiante, requer que conceituemos o termo *participação*, (ainda que já o tenhamos referido), uma vez que o fizemos anteriormente com relação ao significado de *democracia*: Participar significa: 1. *Dar parte a; avisar, comunicar*; 2. *Ter ou tomar parte*; 3. *Ter natureza ou qualidades comuns a algum indivíduo*<sup>57</sup>. Uma definição mais aproximada à participação democrática, encontramos em Teixeira (2001), quando este ensina que

Independentemente das formas de que se pode revestir, a participação significa “fazer parte”, “tomar parte”, “ser parte” de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir “a parte” implica pensar o todo,

<sup>57</sup> Disponível em <http://dicionariodoaurelio.com/participar>. Acesso em 03.08.2015.

a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo e, como este não é homogêneo, diferenciam-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder (p. 27).

Outra referência ao termo, muito utilizado em suas obras, podemos ler em Freire (1993): “a participação enquanto exercício de voz, de ingerir, de decidir em certos níveis de poder, enquanto direito de cidadania se acha em relação direta, necessária, com a prática educativo-progressista” (p. 73). O autor alerta, porém, que neste caso, os educadores e educadoras deverão mostrar coerência entre o seu fazer e o discurso.

Historicamente, ainda que a reabertura democrática brasileira seja extremamente recente (meados dos anos 1980) - e talvez também por isso -, há grande resistência à participação popular em nosso país, seja porque o povo é considerado despreparado para exercer este papel (ARROYO, 2010), seja por sua própria ausência neste processo (BOBBIO, 1986; SANTOS e AVRITZER, 2002). Neste viés, Santos (2002a) ensina que, no processo de regulação que o Estado assumiu, fazendo desta um campo de luta política, a cidadania constituiu-se a partir do trabalho e a democracia, desde a socialização da economia. Em outras palavras: “a tensão entre capitalismo e democracia é constitutiva do Estado moderno, e a legitimidade deste, maior ou menor, esteve sempre vinculada ao modo mais ou menos equilibrado como se resolveu esta tensão” (p. 13).

Outro ponto de tensão entre o capitalismo e a democracia, Santos (2013) denomina como “promiscuidade crescente entre o poder político e o poder econômico” (p. 51), que causa uma acumulação de funções do Estado no sentido de subserviência aos organismos multilaterais e grandes empresas multinacionais, que acabam por diluir a soberania das Nações em detrimento de interesses muito poderosos, porém minoritários. É a democracia submersa em conveniências econômicas e os “parlamentos transformados em balcões de negócios” (SANTOS, 2013, p. 52).

A própria existência da verdadeira democracia é questionada por Bobbio (1997), referindo que inclusive Rousseau (1712-1778) estaria convencido de que esta jamais existirá, pois exigiria, além de outras condições, um Estado muito pequeno, possibilitando que todos os cidadãos, reunidos em assembleia, pudessem ser consultados e decidir. Mais tarde, reconhecerá que “a única forma não autocrática de governo possível num grande Estado é o governo por representação, que é uma forma de governo democrático corrigido, temperado ou limitado” (BOBBIO, 1997, p. 151).

Retomando a discussão a respeito da democracia que serve ao capital, Santos (1988) pondera que se estabelece em um sistema de trocas, assentado nas relações entre

capital e trabalho. Daí a função reguladora do Estado moderno, que através de políticas públicas sociais, principalmente, tenta estabilizar a tensão entre o mercado e a força produtiva, atendendo às demandas desta última, ainda que “nenhum dos princípios de regulação, quer seja o mercado, quer seja o Estado, quer seja a comunidade, parece capaz de, por si só, garantir a regulação social” (SANTOS, 1988, p. 20). Nesta dinâmica, tudo parece negociável e os princípios da participação não fogem à regra, podendo ferir a ética e tornando a cooptação uma constante, como nos referíamos anteriormente.

Com relação à moral-prática desta sociedade pós-moderna, ainda Santos (1988) aponta quatro grandes dilemas: a) a dicotomia entre valores como autonomia e subjetividade, tanto no âmbito público, como na vida do cidadão comum; b) a burocratização, que legitima os interesses econômicos de poucos; c) a individualização crescente, desresponsabilizando a coletividade com relação a acontecimentos globais, como os problemas ecológicos; d) a lógica exclusivista, que legitima a negação de valores fundamentais. Assim, não é de estranhar que o próprio discurso da participação democrática seja utilizado em detrimento desta mesma participação, como antes referimos, já que há uma grande perda de valores fundamentais na democracia subjugada pelo poder econômico. E, em nossa concepção, ainda estamos muito longe da anulação desta fonte de poder que emana do mercado, pois

A invalidação ou afastamento dos constrangimentos só poderá ocorrer quando, numa determinada situação, as diferentes relações de poder se exercem simultânea e convergentemente no modo abertura-de-novos-caminhos. Esta convergência é conseguida quando se questiona com êxito aquilo que faz com uma dada linha de ação pareça impossível, impensável, excluída, etc. (SANTOS, 2002c, p. 269).

Dito isso, fica fácil entender a afirmação de Santos (2002b) no sentido de que democracia e capitalismo são incompatíveis, numa relação na qual se tenta conciliar o inconciliável, havendo a necessidade de criarmos uma nova gramática para a democracia.

Envolta neste contexto encontra-se a escola. Com relação à escola que pretende educar para a cidadania e para a participação, Arroyo (2010) aporta três pontos significativos à nossa reflexão. O primeiro concerne à segregação racial ainda persistente na democracia formal da América Latina, pois “em nossa formação social e política a condição de povo, as formas de pensá-lo e de alocá-lo são inseparáveis da condição de indígena, negro, quilombola, caboclo no campo ou nas periferias urbanas” (ARROYO, 2010, p. 91). É comum que se perceba a classificação destes cidadãos como inferiores, incultos, irracionais ou violentos. O desafio está em colocar essas diversidades nas

concepções civilizatórias do coletivo, inclusive, queremos acrescentar, no espaço escolar, referindo-nos principalmente aos educadores e gestores. O segundo ponto, já referido anteriormente, diz respeito à cidadania negada, que requer do cidadão uma condição de escolaridade formal, em detrimento do que o autor (ARROYO, 2010), alude como o subcidadão, considerado atrasado, místico, ignorante e violento. Estes grupos foram “alocados do lado de fora da comunidade política e até territorial” (p. 93) e, é lógico, também do espaço escolar<sup>58</sup>. O terceiro ponto se relaciona com a reação destes coletivos segregados, que começam a organizar-se, geralmente em forma de movimentos sociais, desconstruindo sua invisibilidade perante a coletividade. Neste ponto, a educação passa a ser requerida como um direito por estes grupos e, por outro lado, “fazendo das lutas pela cidadania os processos mais eficazes e mais radicais de educação, formação como sujeitos político-cidadãos” (ARROYO, 2010, p. 95), reeducando a própria educação.

Enfim, dirigimo-nos ao final desta reflexão acerca da tensa relação entre a democracia e o capitalismo, tendo visto a primeira subjugada pelo segundo, e percebendo a escola no interior deste conflito. Neste capítulo buscamos estabelecer relações entre a educação e a formação política do cidadão, no sentido de que é possível, ainda que complexo, através da prática da própria participação, apreendê-la. Esta, propomos, poderá germinar de duas sementes: através do educador praticante de uma pedagogia emancipadora e colaborativa, e pela gestão democrática, ainda que tenha que enfrentar os perversos perigos da cooptação, em detrimento da ética, frequentemente impostos pelo próprio sistema de regulação exercido pelo Estado, cobrando-lhe resultados apresentáveis internacionalmente, já que este também sofre pressões que o subjugam.

Na sociedade pós-moderna – ou sociedade da modernidade líquida, fluída (BAUMAN, 2001; SANTOS, 2002c) -, nos reinventamos a cada dia. A escola também se reinventa, assim como as maneiras de participação e emancipação, apesar da forte regulação que o Estado tomou para si como tarefa. No próximo capítulo este será nosso alvo de reflexão: a regulação e a emancipação. Seria uma utopia forte pensarmos em uma regulação do Estado advinda do cidadão? Ou, como diria Santos (1997), seria “utopia [...] uma sociedade mais justa e de uma vida melhor [...]”? (p.276).

---

<sup>58</sup> Santos (2013), com relação a este assunto, alude que no ideário do cidadão escolarizado pela educação formal, “as populações atrasadas e ignorantes devem, se necessário, ser coagidas a aceitar os *benefícios* do desenvolvimento” (p. 110 – grifo nosso).



## 5. POLÍTICAS EDUCACIONAIS COMO POSSIBILIDADE DE REGULAÇÃO OU EMANCIPAÇÃO

As políticas públicas educacionais, como anteriormente mencionamos, são tentativas de atender às demandas da população, por parte do Estado, no sentido de equilibrar a tensão entre a elite e a classe trabalhadora, que reclama seu direito à inclusão na educação. Esta classe trabalhadora, porém, não necessita somente de acesso, pois os filhos dos trabalhadores requerem também permanência e qualidade, já que “precisamos de uma nova qualidade [...] que consiga atender a todos e a todas” (GADOTTI, 2013, p. 1). Neste viés, Lima (2009) aponta que a questão da democratização do acesso, principalmente à Educação Básica, configura-se em um dos grandes dilemas, mas também aduz, além do acesso, a questão da permanência com qualidade. Pois bem, o mesmo autor (LIMA, 2009), indica que no Brasil, desencadeado nos anos 1980 e consubstanciando-se no final da década de 1990, houve um grande redesenho do programa educacional, demandado pelo governo Federal. Tal reforma

parte das proposições do campo progressista, representado pelos movimentos sociais, e configura-se em programas e ações de governos que ressignificam as proposições populares. A reforma contempla os aspectos curriculares, de avaliação, de formação de professores, de financiamento e de gestão educacional. Assim, temos uma nova determinação em relação à Educação Básica – Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio -, à Educação Superior e à Educação Profissional, ou seja, trata-se de uma reforma da organização do sistema educacional brasileiro (LIMA, 2009, p. 475).

A partir deste marco, todo o sistema educacional assume um novo conceito, cujas palavras-chave pendem ao gerencialismo (equidade, racionalidade, eficácia, eficiência), delegando à educação, segundo determinações do Banco Mundial, o papel de “redução da pobreza e para alavancar níveis de vida mais elevados, baseada num crescimento sustentável” (LIMA, 2009, p. 476).

Com o passar dos anos, mas não livres de tensões, diversas políticas educacionais de governo<sup>59</sup> (e poucas políticas educacionais de Estado) têm contribuído no sentido do cumprimento das metas acima descritas. Por outro lado, convém perguntar: quem regula estas ações do Estado? O cidadão participa na sua elaboração, implantação e/ou avaliação? Como, dentro das políticas públicas, se dá a tensa relação entre regulação e

---

<sup>59</sup> Como exemplos, Guarienti e Weyh (2014) sinalizam: “Neste contexto conturbado o governo implantou o Acordo Brasil, Bolsa Escola, o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica), ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio), municipalização, entre outras, na Educação Básica. No Ensino Superior, o Vestibular deixa de ser a única forma de acesso [...]” (p. 261).

emancipação? Estas e outras questões são alvo de nossa reflexão no capítulo que se inicia, no qual abordamos as políticas educacionais como possibilidades de regulação ou emancipação.

### 5.1 Regulação x emancipação

Etimologicamente, segundo Duarte e Cardoso (2013), “o termo ‘regulação’ deriva do latim *regula*, que significa régua, reta e simples, tendo a mesma origem do termo ‘regra’, no entanto, sua operacionalização teórica na sociologia, na economia e na ciência política ganhou significação mais polissêmica” (p. 414). De qualquer maneira, seja em seu sentido etimológico, seja no sentido teórico, *regulação* remete à normatização, equilíbrio e domínio por parte de uma autoridade reconhecida. Os mesmos autores, contudo, indicam que o final do século XX, “o termo vem ganhando uma nova conceitualização, em função especialmente das transformações da ação do Estado na coordenação / condução das políticas públicas” (p. 415), fundando-se, mais recentemente, sobre o paradigma da autonomia dos atores sociais. Também Farenzena e Marchand (2013) trazem sua contribuição com relação ao conceito de regulação, aludindo que este está centrado na busca de um ajuste e de um controle mais leve da ação pública, concluindo que a mesma não se refere a um único regulador, mas a uma “pluralidade de instâncias e de lugares de regulação” (p. 792), que se articulam no compartilhamento de responsabilidades e de poder.

Dito isso, convém que definamos também o termo *emancipação*, para o qual encontramos: “1. Ato ou efeito de emancipar. 2. Estado daquele que, livre de toda e qualquer tutela, pode administrar os seus bens livremente. 3. Libertação. 4. Alforria<sup>60</sup>”. Convém-nos então o segundo significado, no sentido de que a pessoa possa administrar o que é público, e por extensão, *seu*, livre de qualquer tipo de tutela. Com relação a este conceito, Cossio et al. (2010) especificam que a emancipação se dá através do processo de participação do cidadão, que “seria a transformação de relações de poder em relações de autoridade compartilhada” (p. 332), em todos os espaços e tempos da democracia, como já dizíamos, *administrando* o público, que é *seu*. Neste mesmo sentido, Gadotti (2013) ensina que a emancipação é intrínseca à ideia de democracia e de cidadania.

---

<sup>60</sup> Dicionário Aurélio on-line, disponível em <http://dicionariodoaurelio.com/emancipação>. Acesso em 11.08.2015.

Por outro lado, Adorno (1995), alerta para o fato de que encontramos um conceito “guarnecido nos termos de uma ontologia existencial de autoridade, de compromisso, ou outras abominações que sabotam o conceito de emancipação atuando assim não só de modo implícito, mas explicitamente contra os pressupostos de uma democracia” (p. 171 – 172). O autor continua, asseverando que quando nos referimos à emancipação como autolegislação em comunidades cristãs, isto lhe parece incompatível aos milenares costumes de uma civilização subserviente. Paradoxalmente, relata que mesmo nas escolas socialistas prevaleceu uma pedagogia autoritária, afirmando que esta contradição percorre a história.

Voltando ao termo regulação, para que melhor possamos entender sua abrangência, Duarte e Cardoso (2013) supõem três eixos básicos à sua compreensão: o conflito, a regra e os espaços de negociação. O conflito, considerado como fator inerente aos processos sociais, no sentido de reivindicação de interesses e necessidades, faz parte da constituição do ator social. A regra servirá como um guia, entendida aqui como algo não arbitrário e, por isso, produtora de negociação, numa “troca regulada, em que negociar seria formular regras” (DUARTE e CARDOSO, 2013, p. 416). A regra, portanto, é gerada através da interação entre os atores sociais e os sistemas, através da negociação. Segundo Santos (2002b), concomitantemente ao pilar da emancipação houve o desenvolvimento do pilar da regulação, ambos crescendo de forma desequilibrada: “Em vez de um desenvolvimento harmônico dos três princípios da regulação – Estado, mercado e comunidade -, assistimos geralmente ao desenvolvimento excessivo do princípio do mercado em detrimento do princípio do Estado e do princípio da comunidade” (p. 36). Assim, através do surgimento de sistemas produtivos de ordem global e o aparecimento de uma ideologia consumista em dimensões mundiais, o princípio da regulação se orientou diretamente ao mercado, o qual passou a ser o grande protagonista. Com a transformação da ciência na principal força produtiva, também a emancipação se viu reduzida à racionalidade cognitivo-instrumental, rendendo-se à regulação e por esta sendo absorvida. Em contrapartida, a regulação também se vê enfraquecida, mas não por ceder espaço à emancipação, já que o papel principal agora pertence ao mercado.

No sentido da regulação das políticas públicas, Ball (2011), expõe que não aceita a ideia de que estas (as políticas) devam ser consideradas como algo *feito* para os cidadãos, que “Como beneficiários de primeira ordem, ‘eles’ ‘implementam’ políticas; como beneficiários de segunda ordem, ‘eles’ são afetados positiva ou negativamente pela

políticas” (p. 45). Ao contrário, o autor ensina que as políticas públicas criam circunstâncias para as ações, mas quem deverá tomar estas atitudes será o cidadão. Referindo-se especificamente às políticas públicas educacionais, assevera que

Há um silêncio surdo no coração desses textos diligentes, abstratos e metódicos. Tanto as pessoas que “fazem” as políticas quanto as confrontadas com elas são deslocadas. Ao lado disso, em muitos estudos sobre “implementação”, as pessoas estão implícitas. Um conjunto de “praticantes” recalitantes, conservadores e de mente estreita parece por mágica. Estão escondidos atrás de portas fechadas, resistem às mudanças, mantendo seu compromisso ingênuo com o progressivismo, com o antirracismo, com os professores de sala de aula (quando eles “deveriam” estar fazendo pesquisa) ou com grupo de trabalho (quando eles “deveriam” estar em sala de aula) (BALL, 2011, p. 46).

Como foi possível perceber, os termos *regulação* e *emancipação* caminham muito próximos na pós-modernidade, mas estão muito longe de ser sinônimos. Nosso entendimento, pelo exposto até o momento, é o de que através da emancipação, que se manifestará por meio de participação, o cidadão poderá orquestrar o processo de regulação das políticas públicas, em especial as políticas educacionais. Em outra perspectiva, pode-se também atribuir a regulação (ainda no sentido de normatização) ao papel que assumiu o Estado nas últimas décadas, mas igualmente neste caso a emancipação se faz presente, evidentemente com um ingrediente maior de tensão, quando o cidadão requer a sua participação na condução das políticas públicas, enquanto direito (e dever) cívico.

Interessante e desafiador raciocínio sobre os marcos regulatórios da educação brasileira parte de Silva e Torres (2014), os quais supõem, como nova categoria política presente neste processo, a *fraternidade*, capaz de aprofundar a visão de homem e de sociedade, de autonomia e de participação. Considerando a fraternidade<sup>61</sup> como categoria política, os autores destacam que esta, enquanto elemento de organização da sociedade, a tornaria verdadeiramente igualitária, enquanto que a solidariedade teria como finalidade atenuar as injustiças e desigualdades, porém sem questioná-las. Assentando-se na tríade dos valores preconizados pela Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade, esta última se caracteriza pela atenção e busca incondicional pelo outro, considerando-o ao mesmo tempo como um diferente e um semelhante. Mesmo reconhecendo que não é possível impor a fraternidade através de políticas públicas, Silva e Torres (2014)

---

<sup>61</sup> Silva e Torres (2014) chamam a atenção para a distinção entre solidariedade e fraternidade: “O primeiro parte de relação entre iguais e o segundo admite uma relação onde um pode estar em posição inferior ao outro, não existindo o sentido de pertencimento subjacente à categoria política da fraternidade” (p. 480).

requerem a necessidade de sua afirmação enquanto categoria civil. Aqui retornamos ao que anteriormente referimos com Ball (2011), de que as políticas públicas criam as circunstâncias, mas cabe ao cidadão tornar-se protagonista na sua condução e implementação, sem assumir-se como *beneficiário de primeira ou segunda ordem*, mas ao posicionar-se emancipadamente, exercer a participação. Portanto, ainda segundo Silva e Torres (2014), apesar de que “a fraternidade não pode ser imposta, é importante destacar o papel indutor dos instrumentos legais, pois eles podem suscitar a necessidade de afirmação da fraternidade como categoria civil” (p. 481). Como elementos constitutivos desta categoria política, supõem: a universalidade, a mundialização, a alteridade, a diversidade e a democracia participativa. A universalidade está ligada ao conceito de universo, numa relação direta com as regionalidades, que abrem suas fronteiras para a universalidade da família humana, ao que Morin (2005) denomina de *cidadãos do mundo*, num sentido cosmopolita, reconhecendo o princípio de dignidade humana antes de tudo. A mundialização coloca-se em contraponto à globalização econômica. Enquanto esta última está intimamente relacionada à acumulação econômica, gerando relações de poder entre países, classes sociais, e pessoas, estabelecida hegemonicamente (SANTOS, 2002b), a mundialização opera num movimento contra-hegemônico: o do cosmopolitismo e do patrimônio comum da humanidade como, por exemplo, os recursos naturais. Este movimento, ao contrário do que acontece com a globalização, que é vertical, estabelece-se em um sentido de horizontalidade, possibilitando a emancipação de grupos locais até então segregados, como os indígenas, os homossexuais e outros, baseado numa concepção não-classista e de autoridade partilhada

de uma inteligibilidade recíproca entre diferentes, da construção de um multiculturalismo emancipatório e de regras de reconhecimento recíproco, além de possibilitar a superação da prevalência do mercado sobre o Estado. Aqui residem dois termos próprios da mundialização nos marcos da fraternidade: a reciprocidade e o pertencimento (SILVA e TORRES, 2014, p. 486).

A alteridade como princípio fundante da fraternidade enquanto categoria política está intimamente relacionada ao reconhecimento do outro, combinando universalismos com particularismos, instrumentalizando-se através do compartilhamento de experiências pessoais e culturais. Numa dimensão que vai além da interpessoalidade, a alteridade requer escuta e debate, compondo uma dialética intersubjetiva. A diversidade supõe a igualdade entre os diferentes. Ainda que pareça antagônica, esta proposta convida a conhecer e conviver com a cultura diferente e não somente respeitá-la, gerando uma

sociedade multicultural e sem fragmentações, em um movimento de coexistência. Para a consolidação efetiva da democracia participativa, a categoria política da fraternidade soma aos direitos individuais um direito social, em uma perspectiva de pertencimento e de desburocratização, já que esta é considerada como um dos obstáculos à participação, na medida em que torna o especialista o centro das decisões em detrimento do cidadão comum. Aqui a horizontalidade leva a democracia para além da consulta, chegando a uma agenda política na qual todos estão “envolvidos como responsáveis pelas decisões e demandas, consolidando um pertencimento recíproco, a partir da igual dignidade dos sujeitos” (SILVA e TORRES, 2014, p. 490).

Voltando, pois, à participação democrática como uma forma de manifestação da emancipação, podemos considerar a fraternidade, enquanto categoria política, uma grande aliada no sentido de que a regulação deixe de ser uma hegemonia do Estado. Desta maneira, esta se tornaria uma função (e direito) exercida pelo cidadão, emancipado, participativo, que através de um exercício de cogestão, *regula* as políticas públicas. Dito isso, apraz-nos direcionar a reflexão deste trabalho a uma concepção de que a emancipação poderá gerar desenvolvimento local, assunto ao qual nos dedicaremos a seguir.

## 5.2 Emancipação e desenvolvimento

Um dos autores que estabelece forte ponto de relação entre emancipação e desenvolvimento é Gadotti (2009), em estudo realizado sobre a Educação Integral<sup>62</sup>. Como fundamentos da Educação Integral, o autor supõe a “educação cidadã, mundo educador, pedagogia intertranscultural e município que educa” (p. 17). Referimos estes fundamentos porque, assim como a concepção de fraternidade enquanto categoria política, os defensores da Educação Integral se opõem à lógica mercantilista transnacional, que leva à meritocracia e à competitividade, voltando-se à “sustentabilidade social, afetiva, educacional cultural, ambiental, econômica e política, consagrando-se como a perspectiva mais avançada do nosso tempo” (GADOTTI, 2009, p. 7). Neste sentido, o autor argumenta que o município que educa, dentro dos já referidos conceitos de Educação Integral e educação cidadã, alcança elevados índices de desenvolvimento local, na medida em que seus cidadãos se tornam cogestores na

---

<sup>62</sup> Por Educação Integral, Gadotti (2009) supõe aquela que “acontece em todos os cantos da vida social e não se limita aos espaços oficiais, regulares, escolares e formais de educação, nem tampouco às instituições que, na sociedade, organizam os sistemas educacionais de educação” (p. 16).

regulação das políticas públicas, como também especificam Silva e Torres (2014). Assim, o município cria múltiplos espaços de aprendizagem, tornando-se um universo da cultura e da educação, onde oportuniza o compartilhamento das responsabilidades e do poder de decisão no processo de gestão. Na mesma linha de raciocínio, apresenta-se a pesquisa da Cavaliere (2002), que supõe a escola da Educação Integral como formadora de uma comunidade intersubjetiva, “democraticamente estruturada, na qual se possibilitará, por meio da comunicação da experiência, a construção de alguma identidade coletiva” (p. 261) e de desenvolvimento. Como exemplo de desenvolvimento local através de políticas públicas reguladas pelos cidadãos, numa perspectiva emancipadora, Temponi e Machado (2011) pesquisaram o Programa de Educação Integral de Contagem, Minas Gerais, através de seus centros de atendimento às crianças e jovens chamados Educeres, os quais conseguiram atender um universo muito maior de demandas da população. Programas como: “a) Programa Mais Educação; b) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); c) Programa Bolsa Família (PBF); d) Programa de Esporte e Lazer da Cidade (PELC); e) Programa Escola Aberta; f) Programa Fica Vivo e g) Programa Agente Jovem” (CAVALIERE, 2002, p. 568) passaram a ser muito mais efetivos e abrangentes, pois contam com a participação de toda a sociedade civil, empresas, ONGs, igrejas e também a administração pública local. Segundo as autoras, mesmo que tenham limitações a serem superadas, os Educeres são uma experiência muito positiva no sentido do exercício da participação democrática emancipada como promotora do desenvolvimento local, ainda que haja “muitos desafios a vencer. O principal deles é conseguir mais aproximação dos pais, da comunidade, dos atores sociais” (id.).

Outra possibilidade de desenvolvimento através da participação e emancipação parte do Orçamento Participativo (OP) no Rio Grande do Sul. Autores como Santos (2002a), Weyh (2011) e Herbert (2008) trazem a experiência gaúcha como uma possibilidade de a sociedade controlar o poder público, num sistema de democracia direta, quando a população tem a oportunidade de votar nas prioridades de cada comunidade para as quais se direcionam os recursos e políticas públicas. O Orçamento Participativo

rompeu com um processo no qual havia de um lado o Executivo e do outro lado a sociedade. A proposta do OP possui seu foco principal na articulação entre o poder público com a sociedade organizada. Além da democracia representativa, outros canais de comunicação entre o governo e os cidadãos foram construídos. A democracia direta ou substantiva viabilizou-se a partir de um movimento envolvente no qual o governante encontra-se com os governados em lugares públicos como as assembleias, nas quais os presentes escolhem também seus representantes, a fim de defenderem as proposições

apresentadas nas etapas posteriores de deliberação das prioridades (WEYH, 2011, p. 72).

Como foi possível inferir, experiências como a do Orçamento Participativo demandam a participação organizada da comunidade. Isso implica em uma sociedade emancipada, a qual anteriormente referimos com Gadotti (2013) e com Ball (2011), imbuída de cidadania e não somente espectadora da implementação das políticas públicas. Neste sentido, Herbert (2008) sugere a importância da formação de lideranças, o que pode, segundo o autor, acontecer pela própria participação, como sugerem Brandão (2002) e Paro (1992) ao se referirem à gestão democrática do espaço escolar. Ainda assim, alerta que houve casos dos quais acompanhou, em que os indivíduos “não se sentiram interpelados a participar” (HERBERT, 2008, p. 218), denotando que este se configura o maior obstáculo a qualquer tipo de experiência de gestão democrática ou de desenvolvimento local através da participação cidadã.

Parece um contrassenso que a mesma população que reclama seus direitos seja a mesma que resiste em participar. Neste ponto, porém, consideramos justo destacar algumas reflexões: a) A mesma escola que reclama a participação do cidadão, é aquela que, segundo Paro (1992), como antes referimos, confunde a dimensão política desta participação, com a dimensão técnica, que é específica da escola; b) As elites, historicamente, consideraram (e consideram) que o povo simples não está preparado (ARROYO, 2010) para participar, por isso a política deve ser deixada para quem *entende* do assunto; c) A educação do cidadão para a participação cabe à escola, o que acontecerá no exercício desta mesma participação (BRANDÃO, 2002); d) A concepção hegemônica de democracia valoriza a apatia política (SANTOS e AVRITZER, 2002), ou apatia eleitoral (BOBBIO, 1986), já que o nível de participação deverá ser regulamentado pela Constituição (COELHO e NOBRE, 2004); e) O colonialismo sem fim (SANTOS, 2010) subjaz em países latino-americanos como o Brasil, numa cultura de subserviência e do silêncio que ainda impera entre nós.

Neste complexo contexto, nos perguntamos: mas afinal de contas, quem regula as políticas educacionais? Trataremos do assunto na sequência.

### **5.3 Quem regula as políticas educacionais?**

O conceito de regulação, como já mencionamos, abarca o estabelecimento de normas e regras “para pensar o papel do Estado e as relações entre instituições e entre



atores das políticas” (FARENZENA e MARCHAND, 2013, p. 791). Com este conceito, articulam-se as dimensões de controle para o alcance dos resultados, numa busca de ação mais branda do Estado, que divide suas responsabilidades com outras instâncias da ação pública (estados e municípios), mas dentro dessas esferas cabe ainda a ação do cidadão, embora complexa:

A noção de regulação permite pensar a ação pública como complexa [...]. Ela permite que a análise se afaste da ideia de que há um macroator (que aqui poderia ser o Ministério da Educação) que tudo decide e tudo controle, no marco de um processo hierarquizado, linear e de direção única (FARENZENA e MARCHAND, 2013, p. 792).

Neste contexto, é impossível não referir-nos à tensão que envolve o reconhecimento da igualdade e o reconhecimento da diferença (CHAUÍ e SANTOS, 2003). A participação do cidadão na esfera das decisões políticas supõe uma igualdade político-jurídica, que leva ao controverso tema da justiça social. Dizemos controverso, porque inúmeras tensões e conflitos envolvem essa ideia. Podemos começar, com Ball e Mainardes (2011), referindo a pluralidade da natureza dos modelos de justiça social: “Primeiro, a agenda da justiça social é ampliada; segundo, as tensões dentro e entre as diferentes facetas da justiça precisam ser reconhecidas e enfrentadas; e terceiro, a distinção entre valoração e ação entra em jogo (p. 127).” Com relação à responsabilidade sobre a justiça social, os autores questionam se os nossos modelos presumiriam a ação central como sendo do Estado, ou se ela poderia ser compartilhada entre todos os indivíduos.

Voltando ao que anteriormente referíamos com Chauí e Santos (2003), Ball e Mainardes (2011) também argumentam que, se admitimos que a justiça social reivindica o reconhecimento das diferenças, numa perspectiva inclusiva e não marginalizadora, então todos somos responsáveis pela promoção da justiça social. Desta maneira, somos igualmente responsáveis pela regulação das políticas educacionais, mas de uma maneira construtiva:

Não basta simplesmente identificar tensões ou dilemas embutidos no trabalho dos profissionais que atuam na prática, ou os fatores contextuais que configuram ou limitam o que eles fazem para documentar processos de reprodução social e cultural. Se considerarmos seriamente as concepções plurais de justiça, precisamos assegurar que nosso trabalho seja um auxílio prático para os que estão lutando para fazer o melhor possível na causa da justiça social em circunstâncias desafiadoras (BALL e MAINARDES, 2011, p. 132).

Esta postura os autores acima citados nomearão de movimento *para a frente e para trás*, o que consistiria em examinar as boas práticas à luz dos princípios epistemológicos, aperfeiçoando-as numa dialética reflexiva, até ser alcançado o máximo de coerência, tendo em conta os princípios éticos.

Voltando à questão da igualdade e justiça social como articuladores da participação e regulação das políticas públicas educacionais, temos a reflexão de Buffa, Arroyo e Nosella (2010), os quais alertam que o próprio pensamento pedagógico corre o risco de fechar-se ao pensamento social e político, no momento em que somente prepara para o *bom convívio*:

O pensamento pedagógico somente colocará o problema no devido lugar se superar esse modelo de equilíbrio estático e moralista e partir da visão real da sociedade como uma construção histórica trespassada por conflitos, antagonismos e lutas, onde a questão do poder está sempre presente, exigindo ser equacionado e socializado (BUFFA, ARROYO e NOSELLA, 2010, p. 68).

Como pudemos perceber, existe a necessidade de que se permita a socialização do poder enquanto uma das dimensões centrais da cidadania, o que não foge de conflitos. A escola, portanto, enquanto não aprenda a lidar com estes conflitos e na medida em que continuar a preparar o educando somente para uma postura harmônica, continuará reproduzindo a desigualdade presente na sociedade capitalista, sem incentivar a participação. Os autores (BUFFA, ARROYO e NOSELLA, 2010), ainda destacam três pontos relevantes sobre os limites e possibilidades da relação entre participação, democracia e educação: 1) A visão de cidadania que cabe na especificidade da nossa formação histórica, que no caso do Brasil, tem sido racializada. A identidade racial serviu como instrumento básico de classificação social da população e continua muito forte no ideário coletivo, inclusive no pedagógico, colocando-se como um dos limites à relação educação-cidadania; 2) O pensamento pedagógico ainda se encontra imerso em uma ingênua concepção de educação para a cidadania, que não oferece oportunidade aos grupos segregados, por considerá-los incultos e não preparados para exercerem a cidadania; 3) Os grupos marginalizados começam a organizar-se e “frente à visão de atrasados, inconscientes, pré-políticos, acrílicos, pré-cidadãos, mostram-se coletivos conscientes, sujeitos políticos, de ações políticas” (BUFFA, ARROYO e NOSELLA, 2010, p. 94), e continuar a ignorá-los é uma maneira de não reconhecer esses coletivos.

Com relação à função das políticas educacionais, já em 1978, o professor Evaldo Amaro Vieira escrevia, na primeira edição da *Revista Educação & Sociedade*:

Partindo do pressuposto de que é imprescindível construir não apenas uma vida materialmente melhor, mas também uma vida qualitativamente superior, a política educacional deve oferecer iguais oportunidades de formação mental e física, respeitando aptidões manifestadas e garantindo livre acesso ao ensino e à cultura. Sem a generalização da educação a todos, sem o estabelecimento de uma formação profissional permanente e sem o estímulo à cultura popular, a política educacional somente contribuirá para a manutenção de uma longa tradição elitista, talvez chegando mesmo a agravá-la em alguns pontos (VIEIRA, 1978, p. 95).

Na época, o autor se dizia um visionário e de fato o era, já que imaginava uma escola gratuita, assentada na autogestão, pensando uma educação não mais transmissiva e na qual não se ensinasse a uma multidão anônima. Quase 40 anos depois nos perguntamos se de fato temos esta escola e estas políticas educacionais e, se as temos, que uso estamos fazendo delas? O cidadão tem podido, de fato, participar na elaboração e condução das políticas públicas, o que lhe confere um sentimento de pertencimento no sentido de uma regulação ativa? A representatividade, apesar de permitir a participação, apresenta limites. A esta discussão nos dedicamos na sequência.

#### 5.4 Os limites da representatividade

A palavra representatividade, semanticamente, significa: 1. Caráter do que é representativo; 2. Qualidade reconhecida a um homem, a um organismo, mandatado oficialmente por um grupo de pessoas para defender seus interesses<sup>63</sup>. No Dicionário de Filosofia (ABBAGNANO, 2007), lê-se: “Vocábulo de origem medieval que indica imagem ou ideia; O uso desse termo foi sugerido aos escolásticos pelo conceito de conhecimento como "semelhança" do objeto. "Representar algo" — dizia S. Tomás de Aquino” (p. 853) e, no sentido político, “é o sistema que se baseia no princípio de delegação de certos poderes políticos a alguns cidadãos, feita por uma parte dos cidadãos” (p. 854). *Delegar*, portanto, seria no sentido político, um sinônimo apropriado para *representar*.

As práticas políticas representativas não são uma inovação, mas as formas como elas se estabelecem, sim. Desde a Idade Média remontam relatos de práticas representativas: “Os representantes junto ao poder régio eram mandatários, embaixadores ou agentes autorizados de interesses privados, agindo em nome de seus contratantes para interceder com instruções específicas perante o Rei” (LAVALLE et al., 2006, p. 53). Além disso, havia todo um uso simbólico do conceito de representação na Idade Média,

---

<sup>63</sup> Dicionário Aurélio online. Disponível em: <http://www.dicionariodoaurelio.com/representatividade>. Acesso em 25.08.2015.

como a personificação de Cristo através do Papa ou dos apóstolos, ou a figura do Rei como unificação de uma unidade territorial.

Guardadas todas as proporções, na democracia moderna observa-se uma lógica bastante semelhante: a da delegação de poder através de uma procuração, que neste caso é o voto, para o exercício de um mandato delimitado. Na democracia moderna, porém, foi incluído um importante ingrediente: o da possibilidade de este representante ser acionado juridicamente pelos seus representados em caso de quebra das normas que regulam o contrato da procuração. Ainda assim, Lavallo et al. (2006) alertam que a “representação, mesmo que legalmente instituída ou respaldada por mecanismo obrigatório de autorização, não garante a representatividade ou correspondência com a vontade ou interesse dos representados” (p. 54).

Com relação à democracia, o século XX foi marcado pela disputa em torno desta questão. Santos e Avritzer (2002) apontam dois debates importantes neste período: a) a desejabilidade em torno da democracia na primeira metade do século; b) as condições estruturais da democracia na segunda metade do referido período. Do primeiro debate, resultou a democracia enquanto uma proposta hegemônica, mas “implicou em uma restrição das formas de participação ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 60). Do segundo debate originou-se também um questionamento sobre a compatibilidade entre democracia e capitalismo, e a forma da democracia e da sua variação. Daí surge o que os autores (SANTOS e AVRITZER, 2002) denominam de concepção hegemônica da democracia, cujos elementos principais seriam a mobilização e a institucionalização, em constante contradição; a valorização da apatia política, supondo que o cidadão comum deverá delegar aos seus líderes as decisões, que estariam melhor preparados; o direcionamento dos debates às formas democráticas de eleições; o uso do pluralismo como forma de incorporação partidária; e a solução minimalista da questão da participação através da discussão das escalas e da complexidade. Tem-se, portanto, uma democracia que cada vez mais perde a sua intensidade, na mesma medida em que degrada essas mesmas práticas democráticas e os “princípios da emancipação parecem todos eles esgotados ou o que é o mesmo, domesticados em função das exigências cada vez mais profundas e voláteis da regulação ou da desregulação social” (SANTOS, 1998, p. 21).

Um dos elementos da concepção hegemônica de democracia traz consigo a percepção de que a representatividade é a única maneira de autorizar a as democracias de grande escala. A autorização assenta-se em dois grandes pilares, na concepção de Santos

e Avritzer (2002): “o primeiro pilar diz respeito ao problema do consenso dos representantes e surgiu, no interior da teoria democrática clássica, em oposição às formas de rodízio no processo de tomada de decisão próprio às formas de democracia direta” (p. 49); o segundo pilar estabelece a ideia de expressão de uma distribuição das opiniões em nível de sociedade, no sentido de representar a opinião da maioria. Ainda segundo os autores, o problema da representação é que esta deveria envolver três dimensões: a da autorização, como já referimos, mas também a da identidade e a da prestação de contas. Em outras palavras: a representação dificulta a contemplação da multiplicidade das identidades, já que não garante a expressividade das minorias; além disso, compromete a prestação de contas, pois o aparelho burocrático trabalha contra a transparência. Como pudemos perceber, está longe do fim

o debate entre democracia representativa e democracia participativa. Essas questões se colocam de modo mais agudo naqueles países nos quais existe maior diversidade étnica; entre aqueles grupos que têm maior dificuldade para ter os seus direitos reconhecidos [...]; nos países nos quais a questão da diversidade de interesses se choca com o particularismo das elites econômicas (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 50).

Por outro lado, Lavallo et al. (2006), entendem que a representatividade sofreu profundas transformações na segunda metade do século XX, apontando a perda da centralidade de partidos políticos de massas como ordenadores da preferência do eleitorado; o papel da mídia na personalização de algumas figuras de liderança; a instabilidade de grandes categorias populacionais que antes detinham representação, devido a mudanças no mercado de trabalho; e as mudanças institucionais que acabaram colocando o Legislativo como *locus* da representatividade. Este último fator, muito acentuado em países periféricos como o Brasil, contribui para que seja mais nítido o controle social e para a formação de grupos de representação nas funções executivas do governo. Referindo-se às mudanças recentes na relação entre os partidos políticos, candidatos e os eleitores, os autores ainda chamam a atenção para o fenômeno da interferência de novas instâncias, como a “mídia e miríades de atores societários – estarem a desempenhar aqui e alhures funções que acusam alterações de envergadura no governo representativo” (LAVALLE et al., 2006, p. 50), afetando inclusive a relação entre os representantes eleitos e seus representados.

Voltando, porém, nossa reflexão à ideia de uma concepção hegemônica de democracia, a qual anteriormente referimos com Santos e Avritzer (2002), cabe também a reflexão a respeito de uma concepção não-hegemônica de democracia. Neste caso,

“trata-se de negar as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 51). Desta maneira, no reconhecimento da pluralidade surgiria uma forma coletiva de exercício do poder político. A questão é que, para a instauração dessa nova gramática da democracia, esta necessitaria do assentimento de todos os atores envolvidos nos processos de discussão e deliberação. Pequenas amostras deste modelo têm surgido com experiências participativas, como é o caso do Orçamento Participativo, o qual já referimos, mas são escassos e envoltos em muitos conflitos. Ainda neste sentido, no reconhecimento da pluralidade os movimentos sociais cumprem importante papel. O problema da representatividade, portanto, situa-se no fato de que esta se encontra acorrentada ao sistema eleitoral, dentro da democracia moderna, alavancando grandes preocupações com relação à sua prática responsiva. Além disso,

as literaturas empenhadas no aprofundamento da democracia são ainda insuficientes para ancorar esforços de reconceitualização da representação política à altura do desafio da reforma da democracia e dos processos reais de inovação institucional democrática ocorridos nas últimas décadas (LAVALLE et al., 2006, 52-53).

Na concepção de Urbinati (2006), a representatividade é uma forma de a democracia recriar-se constantemente, colocando como eixo central para a sua consecução a soberania popular, entendida como um princípio regulador. A autora traz uma interessante classificação quanto ao governo representativo: “A ideia do governo representativo como intrinsecamente singular produziu duas escolas distintas de pensamento, que podem ser referidas, respectivamente, como um modelo eleitoral de democracia e um modelo representativo” (URBINATI, 2006, p. 192). A primeira combinaria o elitismo e a legitimação popular através da eleição, numa relação de competência do primeiro, articulada ao consentimento do segundo, envolvendo aqui também a questão da divisão do trabalho, pois à elite caberia a *expertise* da condução das deliberações. A segunda evitaria que o poder estatal concentrasse todas as fontes de legitimação, acarretando redução do consentimento da população. Esta visão valoriza a eleição como aparelho de participação na produção de leis, situando a representação como um instrumento de articulação entre a sociedade e as instituições. A representatividade, portanto, exportaria a democracia da categoria de mero *sim* ou *não*, levando-a ao patamar da soberania popular, disseminando a presença política. Seus limites, porém, estão na esfera da legitimidade, pois

Embora a autorização eleitoral seja essencial para se determinar os limites e a responsabilidade do poder público, ela não nos diz muito a respeito da verdadeira natureza da política representativa em uma sociedade democrática. As eleições “engendram” a representatividade, mas não “engendram” os representantes. No mínimo, elas produzem um governo *responsável e limitado*, mas não um governo *representativo* (URBINATI, 2006, p. 193 – grifos da própria autora).

Complementando, a autora conclui que a representatividade, em virtude de suas limitações, precisa ser constantemente recriada, numa dialética que a aproxime da sociedade, e não estar reduzida a uma simples delegação de um contrato através das eleições, nomeando legisladores como substitutos de um soberano ausente. Nesta complexa dinâmica, Santos e Avritzer (2002), Lavalle et al. (2006) e outros ainda acrescentarão a questão da burocracia, que desautoriza, em muitos casos, ao *soberano*, que é o cidadão comum.

### 5.5 Representação x participação

Referíamos anteriormente, com Santos e Avritzer (2002), que ao final das duas guerras mundiais, a proposta de democracia tornou-se hegemônica. Este modelo restringiu as formas de participação, inserindo novos atores à cena política, chegando à América Latina no final dos anos 1980, e recolocando importantes debates na agenda de discussões: a) a relação entre procedimento e participação social; b) o aumento da participação levantou questões sobre a não-participação e a burocracia; e c) a representação abre a discussão sobre a diversidade cultural e social. O primeiro debate, introduzindo grande dose de experimentalismo, pode transformar o próprio Estado em um novo movimento social, uma vez que

o problema da constituição de uma gramática social capaz de mudar as relações de gênero, raça, de etnia e o privatismo na apropriação dos recursos públicos colocou na ordem do dia o problema da necessidade de uma nova gramática social e uma nova forma de relação entre Estado e sociedade (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 54).

O segundo debate gira em torno da criatividade dos atores sociais, que para exercerem a participação, precisam passar suas práticas e informações do nível social para o nível administrativo. O terceiro debate surge à medida em que novos atores tomam parte da cena política. Interesses das classes majoritárias e arranjos políticos relativizam a representatividade, uma vez que os grupos minoritários não conseguem representantes dentro do sistema político para defenderem seus interesses.

Com relação à participação, Santos (2002a) e Lavallo et al. (2006), entre outros, apontam para um esvaziamento da democracia<sup>64</sup> e das próprias urnas. Na concepção destes últimos autores, para que de fato se consiga aprofundar a democracia, a agenda deverá contemplar duas importantes balizas:

de um lado, o abandono das utopias revolucionárias e a convicção normativa do valor da democracia como marco institucional para processar a mudança social; do outro, a crítica ao domínio das compreensões meramente institucionais da democracia e o empenho de reintroduzir questões substantivas no campo da teoria democrática (LAVALLE et al, 2006, p. 76).

Ainda segundo este autor, as atuais investigações teóricas e empíricas a respeito do tema do aprofundamento da democracia têm apontado para três eixos, articulados entre si: a participação cidadã, a participação da sociedade civil como um todo e a geração de inovações institucionais que permitam a participação no desenho e na institucionalização das políticas públicas. Nos três eixos é clara a perspectiva de controle e de transformação de baixo para cima, voltando as políticas públicas às verdadeiras demandas dos participantes.

De outra parte, Urbinatti (2006) expõe que a representatividade pode ser considerada, em si, também um tipo de participação, à medida que expressa a voz de uma complexa malha de indivíduos, opiniões e ideologias, e não somente um apurado aritmético das urnas: “Quando traduzimos ideias em votos, tendemos às vezes a nos esquecer dessa complexidade e assumir que os votos refletem preferências individuais, ao invés de representarem opiniões” (p. 211). A crítica da autora à democracia direta assenta-se na ideia de que votos sobre questões isoladas não refletiriam a atratividade de um conjunto de ideias ao longo do tempo, desconstruindo a continuidade histórica. Na democracia direta, argumenta Urbinatti (2006), cada “voto é como um novo começo (ou uma resolução final) porque corresponde simplesmente à contagem de vontades ou preferências, mas não é nem pode ser representativo das ideias” (p, 212). Complementando, pondera que o voto direto aumentaria o risco de uma guerra civil e a democracia representativa, por outro lado, seria um fator de estabilidade.

Apesar de considerarmos relevantes e pertinentes as questões levantadas pela autora narradas nas linhas anteriores, e pese a que é necessário admitir que a participação esteja ainda em fase de experimentalismo (SANTOS e AVRITZER, 2002) em muitos países, inclusive no Brasil, optamos por concordar com autores como Santos (2002a),

---

<sup>64</sup> Santos (2002a) dirá que é preciso *reinventar a democracia* e com Avritzer (SANTOS e AVRITZER, 2002), referirá que é necessário *democratizar a democracia*.



Brandão (2002), Herbert (2008), Paro (1992), Gadotti (2013), Weyh (2011) e Ball (2011), somente para citar alguns, os quais anuem no sentido de que a verdadeira cidadania somente poderá ser exercida através da participação, e esta se aperfeiçoará na própria condução da sua prática.

Uma via de participação popular bastante utilizada atualmente e referida por Lavalle et al (2006), é a consulta via *web*. Neste sentido o autor esclarece que

[...] ante os limites estruturais do mecanismo eleitoral para estimular a representatividade das instituições democráticas, a representação virtual é sem dúvida um caminho de experimentação possível para corrigir parcialmente vieses sistemáticos de exclusão de determinados segmentos da população. Nesse sentido, não é difícil perceber que o componente subjetivo da representação virtual subjaz em boa parte do debate sobre a inclusão política de minorias pela via de cotas para representação identitária, ou melhor, da política da diferença (p. 93).

Nos últimos tempos, temos visto várias experiências nesta direção. O próprio Orçamento Participativo tem utilizado essa ferramenta com grande êxito, ainda que também conte com urnas presenciais. No dia 19 de agosto de 2015, a consulta popular contou com a participação de mais de 566 mil<sup>65</sup> eleitores de todo o estado do Rio Grande do Sul nas 28 regiões abrangidas. Destes, 121.797 (21,5%) participaram por meio eletrônico. Os eleitores escolheram demandas prioritárias nas áreas de educação, saúde, desenvolvimento econômico, ciência e tecnologia, agricultura e pecuária, e desenvolvimento rural e cooperativismo.

Além da votação pela internet, a Procergs desenvolveu como projeto piloto uma urna virtual que foi testada em algumas regiões. Um aplicativo foi instalado em celulares ou tablets, e os eleitores puderam escolher as demandas diretamente nos dispositivos, facilitando a apuração dos votos. As demandas eleitas pela população estão sendo divulgadas pela Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional (Seplan) em cada região e no site [www.consultapopular.rs.gov.br](http://www.consultapopular.rs.gov.br). As prioridades serão incluídas na Lei Orçamentária Anual (LOA) que está sendo elaborada pela Seplan e deve ser encaminhada à Assembleia Legislativa até 15 de setembro. O governo do Estado está destinando R\$ 60 milhões para a Consulta Popular no Orçamento de 2016 (Fonte: <http://www.consultapopular.rs.gov.br/consulta-popular-teve-participacao-de-mais-de-566-mil-eleitores/>. Acesso em 28.08.2015).

A cédula de votação da região Nordeste, por exemplo, apresentou as demandas prioritárias a serem votadas nas áreas de Educação Básica, Profissional e Técnica, Saúde e Outras áreas, contendo ainda o valor dos recursos a serem destinados:

---

<sup>65</sup> Disponível em <http://www.consultapopular.rs.gov.br/consulta-popular-teve-participacao-de-mais-de-566-mil-eleitores/>. Acesso em 28 de agosto de 2015.

FIGURA 08: CÉDULA CONSULTA POPULAR DE 19.08.2015

					
<b>CONSULTA POPULAR - ORÇAMENTO 2016</b>					
<b>Região: NORDESTE</b>					
<b>EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TÉCNICA - Vote em uma demanda</b>					
Nº	DEMANDA	VALOR (em R\$)			
1.	Equipamentos e mobiliários básicos para Escolas de Ensino Médio	328.620,00			
2.	Equipamentos e mobiliários básicos para Escolas do Ensino Básico	328.620,00			
VALOR TOTAL		657.240,00			
<b>SAÚDE - Vote em uma demanda</b>					
Nº	DEMANDA	VALOR (em R\$)			
3.	Regionalização da Saúde: Aquisição de ambulância (UTI Neonatal) e veículo leve para o CIRENOR (Consórcio Intermunicipal da Região Nordeste do RS)	328.620,00			
4.	Regionalização da Saúde - Equipamentos e mobiliários para Estabelecimentos Assistenciais de Saúde (EAS)	328.620,00			
VALOR TOTAL		657.240,00			
<b>OUTRAS ÁREAS – (UERGS / SDR / SAP) - Vote em até duas demandas</b>					
Nº	DEMANDA	VALOR (em R\$)			
5.	SEAPA - Aquisição de insumos para correção de solo	328.620,00			
6.	SDR - Apoio e ampliação da infraestrutura rural - Perfuração de poços artesanais diretamente pela SDR ou Financiamento de Projetos de armazenamento de água (microaçudes e cisternas) e irrigação ou Projetos de Saneamento (filtro e fossa) ou Redes de Abastecimento de água para comunidades rurais.	328.620,00			
7.	SDR - Apoio ao desenvolvimento da produção leiteira e da pecuária familiar - Aquisição de insumos agrícolas (sementes, insumos, arame, palanques...) e equipamentos	328.620,00			
8.	SEAPA - Apoio à cadeia produtiva da fruticultura - Aquisição de insumos agrícolas	328.620,00			
9.	SEAPA - Qualificação de Parques Agropecuários - Aquisição de equipamentos	328.620,00			
10.	UERGS - Manter e ampliar os projetos de ensino, pesquisa e extensão para o desenvolvimento regional e difusão científica e cultural - Aquisição de acervo bibliográfico	30.000,00			
VALOR TOTAL		1.673.100,00			
<b>Escolha até quatro áreas que você julga serem prioritárias em sua região.</b>					
Nº	Área	Nº	Área	Nº	Área
11.	Cultura e Inclusão Digital	16.	Irrigação	21.	Habitação, Desenvolvimento Urbano e Saneamento
12.	Desenvolvimento Econômico	17.	Cidadania, Justiça, Direitos Humanos e Políticas para as Mulheres	22.	Educação Superior
13.	Desenvolvimento Rural	18.	Meio Ambiente e Recursos Hídricos	23.	Infraestrutura e Logística
14.	Saúde	19.	Esporte, Lazer e Turismo	24.	Combate à Violência no Trânsito
15.	Segurança Pública e Defesa Civil	20.	Desenvolvimento Social e Erradicação da Pobreza	25.	Educação Básica, Profissional e Técnica

FONTE: <http://www.consultapopular.rs.gov.br/consulta-popular-confira-as-cedulas-de-votacao-das-regioes/>. Acesso em 28.08.2015.

Outro exemplo, desta vez oferecido somente na modalidade virtual é a consulta realizada com relação ao Enem (Exame Nacional do Ensino Médio) Digital, que foi encerrada no dia 14 de junho de 2015. Neste formulário online, qualquer cidadão, mediante inserção do número do seu CPF (Cadastro de Pessoa Física), poderia responder às questões apresentadas: “a) Qual é a sua sugestão para a ampliação do banco de itens nas quatro áreas de conhecimento do Enem (linguagens, códigos e suas tecnologias, ciências humanas e suas tecnologias, matemática e suas tecnologias, ciências d natureza e suas tecnologias)?; b) Qual a sua sugestão para o aprimoramento da logística, segurança

e aplicação da prova?; c) Gostaria de fazer algum outro comentário acerca do tema?; d) Deseja anexar algum arquivo?"

FIGURA 09: QUESTIONÁRIO ENEM DIGITAL

FONTE: <http://pddeinterativo.mec.gov.br/enemdigital/index.php>. Acesso em 22.06.2015.

A referida consulta recebeu 36.582 sugestões<sup>66</sup>, segundo o MEC (Ministério da Educação e Cultura), as quais serão sintetizadas pela pasta e posteriormente apresentadas à sociedade.

Para citar mais um exemplo, encontra-se aberto o período de discussões e de envio de sugestões sobre a institucionalização do SNE (Sistema Nacional de Educação), após ter sido aprovado o PNE (Plano Nacional de Educação). No *site* do MEC lê-se o seguinte convite:

Aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE), uma das tarefas mais urgentes e necessárias é a instituição do Sistema Nacional de Educação. A Lei nº 13.005/2014 estabelece em seu Art. 13 que "o poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação". A Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), criada pelo MEC para estimular a cooperação federativa e desenvolver ações para a instituição do SNE, vem trabalhando

<sup>66</sup> Disponível em [mec.gov.br](http://mec.gov.br). Acesso em 28.08.2015.

fortemente o tema, em intenso diálogo com a comunidade educacional. Nesse sentido, o documento *Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país* está disponível para o debate e contribuições. Envie sua contribuição para [dase@mec.gov.br](mailto:dase@mec.gov.br). (Fonte: <http://pne.mec.gov.br/conhecendo-o-pne/instituindo-o-sne>. (28.08.2015))

Como vimos, o *site* do MEC ([mec.gov.br](http://mec.gov.br)) disponibiliza o endereço eletrônico [dase@mec.gov.br](mailto:dase@mec.gov.br) para o envio de sugestões. No documento *Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país*, encontra-se ainda a agenda que orientará as ações:

FIGURA 10: AGENDA DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

<b>Uma agenda</b>		
<b>2015</b>	julho e agosto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• apresentação do presente texto pelo MEC;</li> <li>• elaboração de uma proposição sobre a Base Nacional Comum e CAQi/CAQ</li> <li>• início dos debates nacionais</li> </ul>
	setembro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sistematização de primeiras contribuições para este documento e divulgação dos demais (BNC, CAQi/CAQ)</li> </ul>
	setembro a dezembro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• amplo debate nacional sobre todos os documentos apresentados, com recebimento de contribuições de entidades nacionais</li> </ul>
<b>2016</b>	janeiro e fevereiro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sistematização das contribuições recebidas e distribuição dos documentos sistematizados</li> <li>• elaboração de projetos de lei e documentos ao CNE</li> </ul>
	março a junho	<ul style="list-style-type: none"> <li>• diálogo com conselheiros e parlamentares, envolvendo Secretarias, Conselhos e Fóruns Estaduais e Municipais de Educação</li> <li>• tramitação dos projetos</li> </ul>
	julho a dezembro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• estruturação de uma rede de assistência técnica para adequação das leis que organizam os sistemas estaduais e municipais de ensino</li> </ul>

FONTE: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf). Acesso em 28.08. 2015.

Um dos mais recentes programas de participação popular através da *web* se chama *Dialoga Brasil* ([www.dialoga.gov.br](http://www.dialoga.gov.br)). A plataforma digital apresenta programas ligados

aos temas: Saúde<sup>67</sup>, Educação<sup>68</sup>, Cultura<sup>69</sup>, Segurança Pública<sup>70</sup> e Redução da Pobreza<sup>71</sup>. Nele, qualquer cidadão pode contribuir com sugestões, ou ainda votar nas propostas enviadas por outras pessoas. Segundo o informativo em forma de vídeo na página inicial, as propostas mais votadas serão levadas ao conhecimento do governo Federal.

Ainda que saibamos que a disponibilização de consultas populares não abarcará a opinião de todos os brasileiros, já que a exclusão digital ainda é expressiva (MALAQUIAS, 2003) e que, segundo este mesmo autor, contamos com 30,5% de analfabetos funcionais<sup>72</sup>, esta é uma experiência interessante e “melhor do que ausência completa de representação e, nesse plano, ela é um instrumento de inclusão política” (LAVALLE, et. al, 2006, p. 94). Apesar de a democracia participativa ter seus limites, todos os experimentos de novas formas de participação, como aludem Silva e Torres (2014), são bem-vindos:

[...] é necessário estar atento a alguns limites da democracia participativa e sua relação com a necessidade de novas formas de participação política. Em função de diversos fatores como, por exemplo, os interesses corporativos, a representação democrática tornou-se dissociada da população representada.

<sup>67</sup> Saúde: “Mais Médicos – mais atendimento nos municípios, mais saúde para quem mais precisa”; “Mais especialidades – acesso a exames e consultas com especialistas”; “Melhorar os Postos de Saúde – Estrutura adequada para atender melhor a população na atenção básica”; “SAMU 192 e UPAs – Resgate e atendimento 24 horas, sete dias da semana”; “Aqui tem Farmácia Popular – Saúde não tem preço”; “Incentivo ao Parto Normal – A melhor escolha é se informar”; “Vida Saudável – Da saúde se cuida todos os dias”. Disponível em: <http://dialoga.gov.br/#/programas>. Acesso em 29.08.2015.

<sup>68</sup> Educação: “Educação Básica – da Educação Infantil ao Ensino Médio”; “Ensino Superior – Um caminho de oportunidades com o Enem: Sisu, Prouni, Fies, Ciência sem Fronteiras”; “Ensino Técnico – mais educação profissional e tecnológica, mais desenvolvimento”; “Valorização dos Professores – Caminho para uma educação de qualidade”. Disponível em: <http://dialoga.gov.br/#/programas>. Acesso em 29.08.2015.

<sup>69</sup> Cultura: “Brasil de todas as telas – Apoio ao audiovisual brasileiro: ampliação da produção, da difusão e do acesso”; “Agenda Século XXI – um novo jeito de ver e de fazer cultura”; “Política Nacional das Artes – valorização da arte e da cultura em suas múltiplas possibilidades”; “PAC Cidades Históricas – Preservação do patrimônio e qualidade de vida para os cidadãos”; “Cultura e Educação – Cultura e arte como base para a educação integral”; “Cultura Viva – Reconhecimento, fortalecimento e mobilização das comunidades que fazem cultura no Brasil”; “Vale-Cultura – Mais acesso à cultura para trabalhadores e trabalhadoras”. Disponível em: <http://dialoga.gov.br/#/programas>. Acesso em 29.08.2015.

<sup>70</sup> Segurança Pública: “Sinesp – Tecnologia a serviço da segurança do cidadão”; “Segurança Pública Integrada – Novo modelo de atuação em segurança pública”; “Crack, é Possível Vencer! – Prevenção, Tratamento e enfrentamento ao tráfico”; “Proteção das Fronteiras – Ação conjunta e cooperação transfronteiriça”; “Forças Federais de Segurança – Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Força Nacional de Segurança Pública”. Disponível em: <http://dialoga.gov.br/#/programas>. Acesso em 29.08.2015.

<sup>71</sup> Redução da Pobreza: “Bolsa Família – Complemento à renda e acompanhamento em educação e saúde”; “Brasil sem Miséria – Renda, inclusão produtiva e acesso a serviços”; “Assistência Social – Garantir acesso à proteção social”; “Cisternas – Garantir água para beber e produzir”. Disponível em: <http://dialoga.gov.br/#/programas>. Acesso em 29.08.2015.

<sup>72</sup> “[...] pessoas com mais de 15 anos que têm menos de quatro anos de escolaridade, segundo o IBGE. Os analfabetos funcionais conseguem ler e escrever de uma maneira rudimentar, mas são incapazes de entender textos mais longos, como um manual de trabalho numa fábrica. A região Nordeste detém o maior índice (47,8%) de analfabetismo funcional, enquanto no Sul a proporção é de 23,2% e no Sudeste, 23,1%.” (MALAQUIAS, 2003). Disponível em: <http://www.ibdi.org.br/site/artigos.php?id=159>. Acesso em 28.08.2015.

Para alterar este cenário, o importante não é apenas a ampliação do número de pessoas que têm direito de participar, mas, sobretudo, a ampliação dos espaços nos quais se pode exercer este direito (p. 491).

A participação democrática, portanto, ainda é um grande desafio, principalmente porque é necessário formar esta cultura no pensamento coletivo popular, colocado secularmente na posição de espectador e não de protagonista do cenário político. “Numa sociedade democrática, o futuro, com novos sujeitos democráticos, só poderá ser construído com a participação do povo” (WEYH, 2011, p. 10). Ainda, como ensina Herbet (2008), “A educação humana acontece por meio do desenvolvimento do saber ouvir e saber se pronunciar” (p. 274).

### 5.6 Regular o Estado – utopia forte?

Santos (2002c) utiliza o termo *utopia forte* no sentido relativo, ou seja, na direção de imaginar, considerando o que existe, e o que ainda não existe, um futuro melhor para a humanidade:

A minha versão de utopia é, portanto, duplamente relativa. Por um lado, chama a atenção para o que não existe enquanto (contra)parte integrante, mesmo que silenciada, daquilo que existe, ou seja, para aquilo que pertence a uma determinada época pelo modo como está excluído dela. Por outro lado, a utopia é sempre desigualmente utópica, dado que a sua forma de imaginar o novo é parcialmente constituída por novas combinações e escalas daquilo que existe, e que são, na verdade, quase sempre meros pormenores, pequenos e obscuros, do que realmente existe (p. 332).

Tendo referido no tópico anterior alguns exemplos de participação virtual, e considerando, com Laval et al (2006) que são uma experiência interessante, pese a que ainda não temos uma cultura digital que não seja exclusiva (MALAQUIAS, 2003), nos perguntamos: e os incluídos digitalmente participam destas consultas populares? Clamamos por participação, mas estamos exercendo, de fato, a participação, quando esta nos é oferecida? Estamos politicamente informados sobre as políticas públicas e sobre os projetos para o nosso país? Por ocasião do levantamento dos dados empíricos deste trabalho<sup>73</sup>, em conversa informal com sete professores e dois gestores de uma das escolas visitadas, surgiu a oportunidade e lhes perguntamos se haviam tomado conhecimento sobre o documento Pátria Educadora<sup>74</sup>, o qual, antes de ser engavetado com a extinção da

<sup>73</sup> As visitas foram realizadas no final mês de julho de 2015, ou seja, três meses após o lançamento do documento Pátria Educadora pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, que ocorreu no dia 22 de abril de 2015.

<sup>74</sup> Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.files.wordpress.com/2015/04/qualificacao-do-ensino-basico-documento-para-discussao.pdf>. Acesso em 05.05.2015.

SAE (Secretaria de Assuntos Estratégicos), propunha importantes mudanças relacionadas à educação brasileira. Oito dos nove educadores mostraram-se surpresos e curiosos com relação ao assunto, passando imediatamente a perguntar-nos do que se tratava. Uma professora referiu que havia *ouvido falar*, mas que não saberia dizer a que se refere especificamente. Sabemos, por experiência própria, do quanto pode ser exaustiva a carga horária de um professor do Ensino Médio que trabalha em mais de uma escola, faltando-lhe tempo para informar-se das notícias, mas curiosamente, naquele dia os docentes e gestores estavam terminando uma jornada de formação de início de semestre letivo que havia durado uma semana inteira. Desta maneira, nos perguntamos se o assunto *formação política* teria feito parte de algumas das pautas trabalhadas. Indo um pouco mais além, refletimos sobre como poderá um docente que não possui formação política, um dos aspectos centrais da cidadania, contribuir para a formação de um aluno cidadão.

No entendimento do Silva e Torres (2014), a verdadeira democracia requer a formação e atuação de

Um novo cidadão, representado por homens e mulheres, crianças, adolescentes, jovens e adultos capazes de pensar na e pela diferença, deve compreender que a democracia participativa direta e a democracia representativa podem, e devem, constituir-se em processos que se complementam e por meio dos quais se terá condições de ampliar sua participação nos processos de decisão e de construção social de instituições, culturas e políticas. Um novo cidadão que, ao voltar-se para si, para sua identidade, o faça de modo relacional, atento ao outro e aos outros e suas identidades, na perspectiva de se assegurar a continuidade no desenvolvimento do *cosmopolitismo* e do *patrimônio comum da humanidade* [...] (p. 94 – grifos dos próprios autores).

Assim, na dualidade representação e participação democrática, o cidadão vai-se constituindo, amadurecendo democraticamente através da própria prática.

Com relação à regulação, Barroso (2005) identifica três dimensões neste processo, que se complementam: “a regulação institucional, normativa e de controle; a regulação situacional, activa e autônoma; e a ‘regulação conjunta’” (p. 730 – grifo do próprio autor). A regulação institucional, normativa e de controle, como o próprio nome indica, seria o conjunto de normas e ações que orientam os sujeitos sobre os quais a instituição (governo, hierarquia) possui autoridade. Aqui se destaca a legitimidade da regulação, conferida através do arcabouço legal. A regulação situacional, ativa e autônoma implicaria a atuação de vários atores, num processo de ajuste e reajuste das normas, que também podemos entender enquanto políticas públicas, além do lastro legal em si, contemplando a pluralidade das fontes participantes envolvidas. A regulação conjunta concerne à

articulação entre a regulação de controle e a autônoma, tendo como finalidade a produção de regras que atendam às demandas, as quais possam contemplar as necessidades plurais, num processo dinâmico pela busca do equilíbrio e do ajustamento. Nesta última dimensão é que cabe a participação cidadã. Barroso (2005) entende que “um Estado menos prescritivo e regulamentador e de uma ‘nova administração pública’ [...] substitui um controle direto e *a priori* sobre os processos, por um controle remoto e *a posteriori* baseado nos resultados” (p. 732). Com relação à regulamentação do sistema educativo, o autor complementa referindo que é necessário traduzir a interpretação dos diversos atores envolvidos, principalmente aqueles onde se dá a síntese das práticas educacionais, ou seja, os docentes e gestores das escolas públicas.

Um ponto que chama a atenção no que acima referimos é com relação aos resultados, que aqui entendemos como uma avaliação das políticas educacionais. Tomemos como exemplo a política educacional à qual nos dedicamos neste trabalho: o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio. Quando de sua institucionalização, no final do ano de 2013 e com vigência prevista já para o início de 2014, quando começaram as jornadas de formação, os docentes foram os herdeiros hegemônicos (CARNEIRO, 2012) das ações para eles planejadas. Em junho de 2015, as escolas foram comunicadas de que haveria a interrupção do Pacto. Na correspondência eletrônica enviada aos formadores, com pedido de que fosse transmitido aos professores, havia a informação de que, por determinação do MEC, as atividades relacionadas ao Pacto estariam suspensas para o ano de 2015 e que em 2016 seriam retomadas, possivelmente em outro formato, priorizando as especializações, mestrados e doutorados. Ainda, informava a manifestação das secretarias, universidades e professores envolvidos pela continuidade do modelo atual, esclarecendo que esta será uma negociação junto ao MEC.

O aspecto relevante que queremos destacar na condução desta Política Educacional é que, ainda que não tenha sido realizado um trabalho conjunto no momento de sua implementação, houve um controle *a posteriori* (BARROSO, 2005), já que o último encontro, tanto de professores quanto de formadores responsáveis de cada escola, serviu para a elaboração de um relatório avaliando os encontros da 2ª etapa do Pacto (2º semestre de 2014 e parte do 1º semestre de 2015), fazendo uma breve retomada das jornadas e apontando as mudanças observadas na escola. Inferimos, desta forma, que houve uma regulação conjunta, mesmo que ainda não tenhamos a sistematização dos resultados destes dados. Interessante seria se esta prática se concretizasse como recorrente à avaliação de todas as políticas públicas. De qualquer forma, a questão do vínculo e do



pertencimento (SANTOS e AVRITZER, 2002), conceitos aos quais nos referiremos mais minuciosamente um pouco mais adiante, fica prejudicada, uma vez que no momento da implantação desta política, não houve a participação docente.

Sobre a necessidade da institucionalização da avaliação das políticas públicas, Faria (2005) define os seguintes argumentos:

a) atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra; b) fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso; e c) como parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais, ou seja, como um elemento central da *accountability* (p. 97-98).

O autor ainda expõe que a avaliação das políticas públicas deverá articular-se com três funções básicas: “informação, realocação e legitimação” (FARIA, 2005, p. 99), tendo como principal objetivo colocar em primeiro lugar “o consumidor dos bens e serviços públicos” (id.).

Dito isto e levando em consideração o que anteriormente referimos, principalmente com relação à participação cidadã, que na sociedade do conhecimento e da informação pode consubstanciar-se inclusive através da participação via *web*, entendemos que é possível, em certa medida, que o cidadão venha a regular o Estado. Para fundamentar nossa argumentação, recuperamos o conceito utilizado por Santos e Avritzer (2002): o conceito de *vínculo*, de pertencimento, o qual aqui associamos à prática de cidadania. Ainda que os autores se refiram, neste caso, a um estudo realizado na Colômbia<sup>75</sup>, tomamos emprestado o termo, na medida em que acreditamos que a ideia de vínculo está associada a um sentimento de pertencimento (SILVA e TORRES, 2014), de coletividade, onde se encontrará com o conceito de cidadania pensado por Brandão (2002), como construtora de mundos sociais. O vínculo, portanto, coberto pelo sentimento de pertencimento e cultura cidadã como construtora de mundos sociais e não somente “sobre a trindade saber-produzir-possuir” (BRANDÃO, 2002, p. 56), poderá permitir que o cidadão aproveite todas as instâncias possíveis que o legitimem a participar, acreditando que, desta forma, podemos, como mencionávamos há pouco, informar-nos, legitimadamente, provocando a realocação (FARIA, 2005) das políticas públicas numa avaliação propositiva e construtiva (BALL e MAINARDES, 2011). Desta maneira, teremos a legítima interação entre os atores sociais e os sistemas, como sugerem

---

<sup>75</sup> Neste estudo, Santos e Avritzer (2002) fazem referência aos agricultores plantadores de coca na Colômbia, vistos pelo governo como “narcotraficantes e simpatizantes da guerrilha. Os camponeses reivindicam ser reconhecidos como atores sociais independentes e cidadãos do país” (p. 96). Este sentimento de vínculo e de pertencimento tornou possível a reivindicação de uma auto-representação.

Duarte e Cardoso (2013), ainda que, conforme dito, na maioria das vezes, como foi o caso do Pacto, os envolvidos não sejam ouvidos no momento da institucionalização das políticas (educacionais).

Com relação à avaliação do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio como política educacional, nossos dados empíricos buscaram elucidar o entendimento a respeito através da representação dos docentes de duas escolas públicas. Este é o objetivo do próximo capítulo deste trabalho.

## 6. RETRATANDO A REALIDADE: PERMANÊNCIAS OU MUDANÇAS DE RUMO?

Como anteriormente anunciamos, o objetivo do levantamento empírico da pesquisa direciona-se a dar voz aos docentes e gestores das escolas que constituem o universo investigado, no sentido de ouvir suas representações com relação aos encontros de formação do Pacto Nacional do Ensino Médio. Teriam estas jornadas interferência nos atuais índices de evasão, segundo representação dos gestores e docentes de duas escolas da rede de ensino pública estadual de Santa Cruz do Sul, RS? A maior ou menor adesão ao Pacto Nacional do Ensino Médio pelos docentes poderia haver interferido na qualidade da prática educativa segundo sua representação? Os encontros de formação continuada do Pacto Nacional do Ensino Médio seriam uma possibilidade de emancipação ou regulação desta política educacional na perspectiva de docentes e gestores? Ainda que, como referimos no capítulo anterior, as jornadas de formação tenham sido suspensas devido à atual conjuntura de ajuste fiscal da União, existe a perspectiva, de parte do MEC, de sua continuidade, como naquele momento aludimos.

O universo da pesquisa consistiu-se em duas escolas públicas estaduais indicadas pela 6ª CRE do município de Santa Cruz do Sul/RS, já descrito neste trabalho, e o critério para sua escolha foi a de menor e maior aderência ao Pacto. Para proteger o anonimato e a identidade dos participantes (que foram *convidados* a participar, deixando-se claro que a participação era voluntária), os nomearemos com as letras D (de Docente) e G (de Gestor)<sup>76</sup>; a escola de maior aderência chamaremos de escola A e a de menor aderência ao Pacto de escola B. A média de tempo de magistério do corpo docente das duas escolas, incluindo os (as) gestores (as), é de 14,3 anos de docência, tendo o (a) mais *jovem* dois anos de tempo de serviço e o (a) mais experiente 37 anos dedicados ao exercício da profissão.

### 6.1 O contexto da escola A

A escola A está situada em um bairro de famílias de baixa renda do município, próximo ao Distrito Industrial da cidade e sofre com inúmeros problemas relacionados à violência originada pelo uso de drogas. Impressionou-nos sobremaneira a cultura de

---

<sup>76</sup> Aos gestores da escola A e escola B, os chamaremos, respectivamente, de GA1, GB1 e GB2, correspondendo ao gestor da escola A e aos dois gestores da escola B, que se dispuseram a participar de nossa pesquisa. Com relação aos quatro docentes da escola A, os nomearemos como DA1, DA2, DA3 e DA4. Os oito docentes da escola B serão chamados de DB1, DB2, DB3, DB4, DB5, DB6, DB7 e DB8.

segurança e de quase isolamento da escola, cercada de altos muros, portão eletrônico e cadeados nos portões, os quais foram abertos para que entrássemos e em seguida fechados. A funcionária relatou que no dia anterior houve uma tentativa de invasão, apontando os vidros quebrados de uma porta lateral. O bairro conta com uma Associação de Moradores e uma grande cooperativa de reciclagem de lixo, além de um posto de saúde muito bem estruturado, chamado de “hospitalzinho”, no qual se realizam atendimentos à população e inclusive internações para intervenções de baixa complexidade, mas pelo que apuramos, parece não existir interação entre estas instituições e a escola.

Mesmo tendo 1985 como ano de sua fundação, a instituição do Ensino Médio na escola A ainda é recente, datando de 2011, quando foi implantado o 1º ano; em 2012 o 2º ano e em 2013 o 3º ano. O número atual de alunos é de aproximadamente 330 estudantes, atendidos por 19 professores<sup>77</sup>. O Ensino Médio conta com 81 alunos e oito docentes, incluindo um (a) gestor (a), que também acumula a docência, e todos aderiram ao Pacto, ou seja, 100%. Deste universo, cinco sujeitos participaram de nossa pesquisa, constituindo uma amostra de 62,5%, incluindo (o) a gestor (a), que foi muito atencioso (a), com quem acordamos a devolução dos achados para o final do ano letivo, o que foi muito louvado pelos professores, os quais se disseram curiosos sobre os resultados. A média de tempo de magistério do corpo docente da escola A, incluindo os (as) gestores (as), é de 19,5 anos de docência, tendo o (a) mais *jovem* dois anos de tempo de serviço e o (a) mais experiente 37 anos dedicados ao exercício da profissão.

## 6.2 O contexto da escola B

A escola B localiza-se no centro da cidade, próximo ao Parque da *Oktoberfest*, e é considerada uma das mais tradicionais de Santa Cruz do Sul, pois foi fundada em 26 de março de 1956. Atualmente, conta com aproximadamente 1.300 alunos, atendendo crianças e jovens da Educação Infantil ao Ensino Médio, incluindo a EJA (Educação de Jovens e Adultos). Fazem parte do corpo docente 75 professores. O Ensino Médio conta com 738 alunos e 51 professores. Destes, 88% aderiram ao Pacto, ou seja, 45 docentes<sup>78</sup>. Nesta escola, cumpre que destaques a enorme dificuldade que tivemos em obter a participação docente. Ainda que estivéssemos *munidos* de autorização do coordenador da 6ª CRE e do Comitê de Ética da URI, e que os (as) supervisores (as) nos acolhessem de maneira muito solícita, o mesmo não ocorreu de parte de todos os professores, dos quais,

---

<sup>77</sup>Dados levantados junto à secretaria da escola.

<sup>78</sup>Dados levantados junto à secretaria da escola.

um (a) deles inclusive nos devolveu o questionário em branco, tendo circulado, no TCLE (Termo de Consentimento Livre e Esclarecido), a frase *A participação é totalmente voluntária*, não atendendo ao apelo dos (as) gestores (as), que se mostraram extremamente constrangidos (as) com a situação. Igualmente, quando mencionado que haveria um Seminário no final do ano letivo para a devolutiva dos resultados, a informação pareceu não *empolgar* os docentes. Desta forma, incluindo-se os (as) gestores (as), que também acumulam o exercício da docência, a representação dos 45 professores que aderiram ao Pacto na escola *B* limitou-se a 10 questionários respondidos, ou seja, somente 22,22%. A média de tempo de magistério do corpo docente da escola *B*, incluindo os (as) gestores (as), é de 13,4 anos de docência, tendo o (a) mais *jovem* quatro anos de tempo de serviço e o (a) mais experiente 28 anos dedicados ao exercício da profissão.

### 6.3 Como anda a evasão?

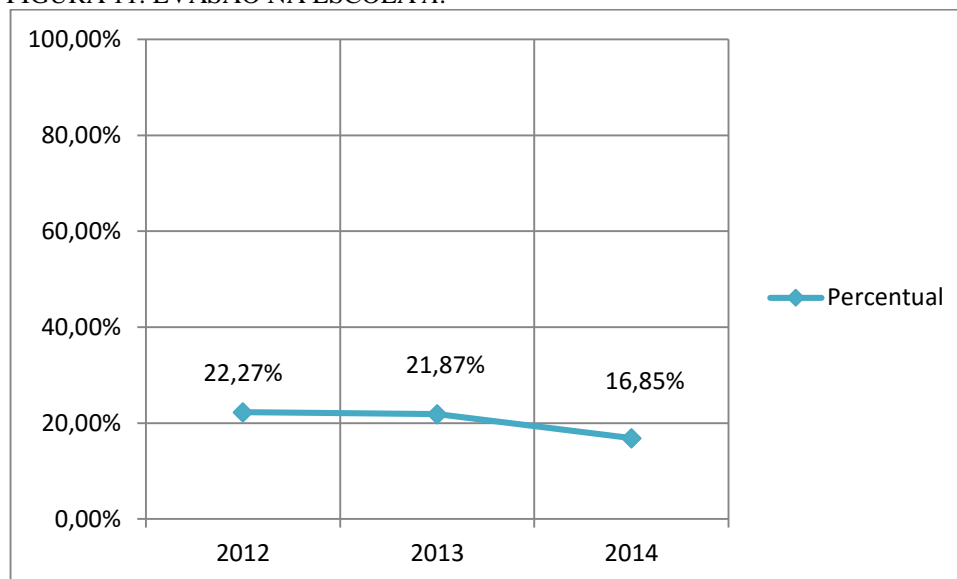
Como referimos no início deste trabalho, a permanência tem-se constituído em um grande problema da educação brasileira, principalmente no Ensino Médio, tendo esta etapa da Educação Básica sido referida inclusive como o *gargalo da educação brasileira*. Fazendo, porém, uma análise estatística, tanto dos dados auferidos nas escolas pesquisadas, como também do município de Santa Cruz do Sul e do estado do Rio Grande do Sul como um todo, encontramos resultados bastante animadores, já que todos os índices observados apresentam-se em queda. Apesar de não conseguirmos fazer uma comparação a nível nacional, pois os dados nacionais mais recentes do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas) são de 2010<sup>79</sup>, é possível dizer, preliminarmente, que a evasão escolar está caindo no estado do Rio Grande do Sul e nas duas escolas pesquisadas.

A figura 11 mostra o gráfico da queda da evasão escolar observada na escola *A*, que no ano de 2012 foi de 22,27%, subindo em 2013 para 21,84% e caindo para 16,85% em 2014:

---

<sup>79</sup> Os dados do Inep apontam para uma evasão de 9,5% nas escolas públicas urbanas da região Sul (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná) em 2010. Disponível em <http://dados.gov.br/dataset/taxas-de-rendimento-escolar-na-educacao-basica>. Acesso em 06.09.2015.

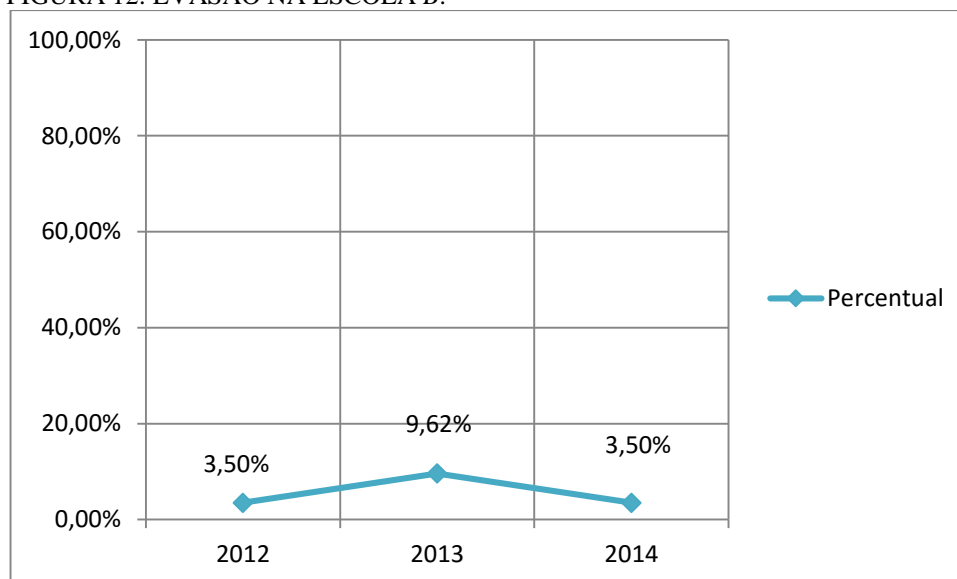
FIGURA 11: EVASÃO NA ESCOLA A.



Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados coletados na escola, 2015.

Na escola B, ainda que em 2014 tenha sido apurada a mesma porcentagem de evasão que em 2012 (3,5%), a taxa caiu significativamente em relação ao ano anterior (2013 – 9,62%), retornando a 3,5%, como mostra o gráfico da figura 12:

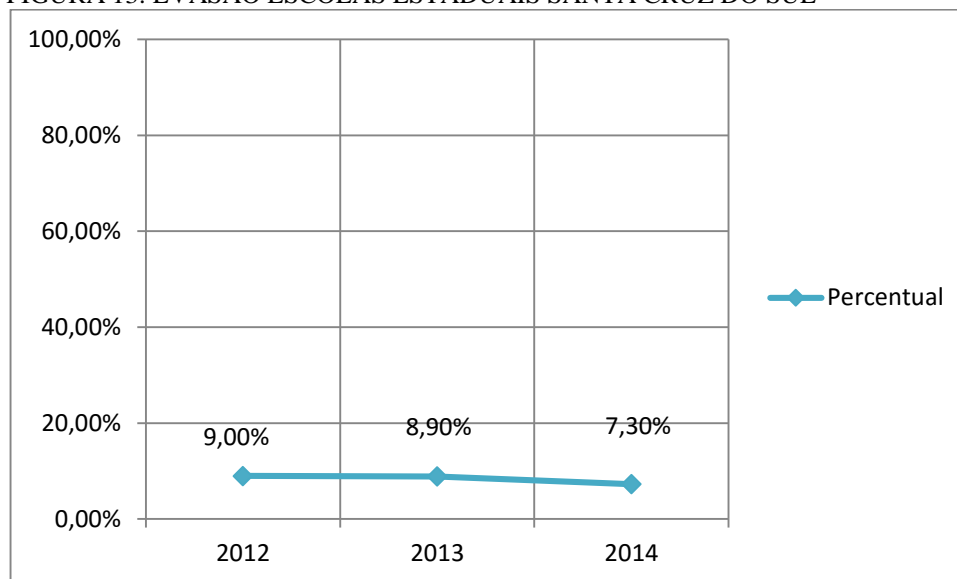
FIGURA 12: EVASÃO NA ESCOLA B.



Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados coletados na escola, 2015.

Quando levamos em conta o município de Santa Cruz do Sul como um todo, os dados levantados junto à SEC mostram também uma queda no abandono escolar das escolas públicas estaduais:

FIGURA 13: EVASÃO ESCOLAS ESTADUAIS SANTA CRUZ DO SUL

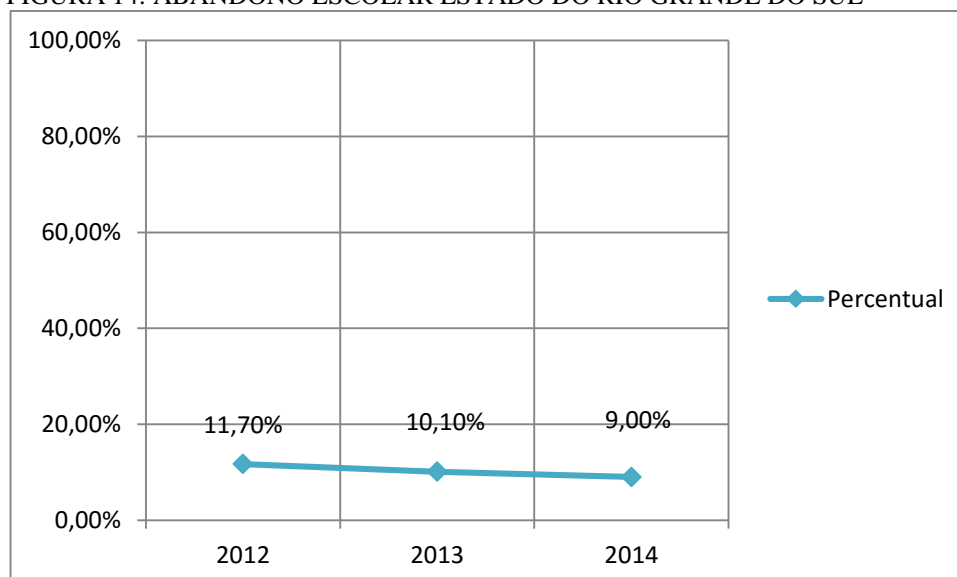


Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados coletados no *site* da SEC, 2015.

Como apontado no gráfico da figura 13, ainda que se observe uma redução muito pequena em 2012, quando a taxa de abandono ficou no patamar dos 9% para 2013, com a porcentagem de 8,9%, o ano de 2014 registra uma queda significativa, ficando em 7,3%.

Da mesma forma, os números registrados em nível de estado do Rio Grande do Sul também sofreram redução, apresentando em 11,7% para o ano de 2012, 10,1% em 2013 e caindo para 9% em 2014, como mostra o gráfico da figura 14:

FIGURA 14: ABANDONO ESCOLAR ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL



Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados coletados no *site* da SEC, 2015.

Como apurado, todos os índices apontam para a redução da evasão escolar, desde os números das escolas, do município de Santa Cruz do Sul e também do estado do Rio Grande do Sul. Coincidentemente, durante o ano de 2014, quando os números revelam a queda mais significativa nas escolas e no município, é que se deram os encontros de formação, corroborando com nossa hipótese de que o Pacto Nacional do Ensino Médio poderia ter contribuído com este cenário.

Neste sentido, foi alvo desta pesquisa ouvir também a representação dos docentes e gestores das escolas. Para tanto, foi aplicado um questionário, que se encontra em sua íntegra nos apêndices deste trabalho. Formulamos a seguinte pergunta: “- Você acredita que pode haver alguma relação entre os encontros de formação e a evasão escolar? Você acha que esta poderá diminuir a partir do Pacto? Por quê?”. Como resposta, na escola A obtivemos um *sim*, um *talvez* e três *não*. Na escola B, quatro docentes responderam *sim*, quatro *não*, um *talvez* e um não respondeu a esta pergunta. Do universo total de 15 respondentes, envolvendo as duas escolas, obtivemos o seguinte cenário: 47% entendem que a evasão tem outros motivos, como afirma o (a) DA3: “Porque não interfere no que leva eles a evadirem, que são problemas de ordem social”; 33% acreditam que sim, que o Pacto poderá influenciar na diminuição do abandono escolar, pois “Durante alguns encontros foi possível rever a questão da evasão escolar e repensar medidas de prevenção, através da própria prática em sala de aula” (DB7). Ponto interessante é que os docentes que referiram que o Pacto poderá influenciar na queda da evasão fazem também uma relação direta entre esta e o fazer pedagógico: “Sim, pensar, repensar, fazer e refazer nossas práticas é sempre muito importante” (DB8). 13% afirmam que o Pacto *talvez* possa ajudar na diminuição do abandono escolar: “Talvez, pois a questão da evasão é muito complexa” (GA1) e um dos entrevistados (7%) não respondeu a esta questão, como mostra o gráfico apresentado pela figura 15:



FIGURA 15: O PACTO CONTRIBUI PARA A QUEDA EVASÃO ESCOLAR?



Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos questionários preenchidos.

Seria precipitado de nossa parte, por falta de fundamentação empírica suficiente, afirmar categoricamente que os encontros de formação do Pacto Nacional do Ensino Médio contribuíram para a redução do abandono escolar, mas o que apuramos, em todos os locais pesquisados (as duas escolas, o município de Santa Cruz do Sul como um todo e o estado do Rio Grande do Sul), é que a taxa de evasão escolar vem diminuindo e, de 2013 a 2014, deu-se a maior queda nas escolas e no município como um todo, ainda que na contabilização do estado do Rio Grande do Sul em sua totalidade, a maior diminuição tenha ocorrido de 2012 para 2013, como mostra a tabela 01:

TABELA 01: QUEDA DA PORCENTAGEM DE EVASÃO DE UM ANO A OUTRO (2012 PARA 2013, E 2013 PARA 2014):

Queda da evasão	Escola "A"	Escola "B"	Município de Sta Cruz do Sul	Estado do RS
<b>De 2012 para 2013</b>	Queda: 1,57%	Aumento: 6,37%	Queda: 1%	Queda: 1,6%
<b>De 2013 para 2014</b>	Queda: 4,99%	Queda: 6,37%	Queda: 1,6%	Queda: 1,1%

Fonte: Tabela elaborada pela autora a partir dos dados coletados nas escolas e no site da SEC.

Como mostra a tabela 01, apesar de a escola B ter contabilizado um aumento expressivo da evasão escolar de 2012 para 2013, no período posterior (2013 para 2014), a porcentagem caiu no mesmo patamar, ou seja, 6,3%. Esta escola é a de menor porcentagem de docentes com aderência ao Pacto.

Um ponto interessante que já referimos anteriormente consiste em que todos os respondentes que afirmaram *sim* na pergunta que estabelecia uma relação entre o Pacto e

a diminuição da evasão escolar, estabeleceram também um vínculo direto entre a evasão e a prática pedagógica, o que ocorreu inclusive com a maioria daqueles que responderam *não*, como revela o (a) DA4: “Acredito que não, porque os fatores que interferem na frequência escolar que causa a evasão estão além das possibilidades do professor, que já faz o que pode em sala de aula.”. Do total, 54% relacionaram a evasão com o que fazer pedagógico, além de citarem outros fatores e nenhum respondente referiu que não existe relação entre a prática pedagógica e a evasão. Esta constatação leva ao encontro daquilo em que acreditamos, e que havíamos averiguado no momento da construção do Estado do Conhecimento acerca desta pesquisa, quando apuramos, nos trabalhos de Almeida (2008), Sabo (2010) e Pinheiro (2011) a anuência no sentido de que a prática docente (e sua formação) é determinante no desempenho e à permanência escolar.

#### **6.4 As representações dos docentes e gestores sobre os encontros de formação**

Com relação aos encontros de formação continuada do Pacto, que consistiram em jornadas de 200 horas por ano, 100% dos entrevistados referiram que seus encontros se davam com periodicidade semanal, ainda que o (a) DA3 refira que gostaria de uma carga horária mais ampla. A totalidade dos respondentes também fez menção ao ambiente, o qual consideraram satisfatório, tanto no aspecto físico, como emocional: “colocamos nossas angústias” (DA2); “sentia-me à vontade para falar” (DA1); e “tínhamos um grupo unido e integrado em um ambiente acolhedor” (DA3).

Com relação à metodologia utilizada nos encontros de formação, a grande maioria a considera adequada, variada e interessante, como relata o (a) DB1: “A metodologia conciliou encontros com debates, vídeos e áudios e os cadernos com leitura e atividades de preenchimento individual através de fichas de exercícios. Todo o material de aula ficava disponível por e-mail”; somente um (a) dos (as) respondentes não a considerou adequada, relatando que a mesma se mostrou “muito lenta, com pouco tempo para reflexão [...], tabelas e mais tabelas para preencher e sem avanços práticos” (DB5).

Quando perguntamos se acreditavam na possibilidade de haver alguma relação entre os encontros de formação continuada e a melhora da qualidade de ensino e da sua prática educativa, 100% dos educadores da escola A responderam que sim. Na escola B, sete (70%) argumentaram que *sim*, dois (20%) disseram que *não* e um (10%) referiu que *nem sempre*. Da totalidade, depreendemos que a maioria (80%) considera que a sua prática educativa e a qualidade da educação podem melhorar a partir da participação nos encontros de formação continuada do Pacto, como mostra a tabela 02:

TABELA 02: OPINIÃO SOBRE A RELAÇÃO ENTRE A PRÁTICA PEDAGÓGICA, A MELHORA DA QUALIDADE DE ENSINO E OS ENCONTROS DE FORMAÇÃO DO PACTO.

<b>Escola</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Nem sempre</b>
<b>Escola A</b>	05 (100%)	-	-
<b>Escola B</b>	07 (70%)	02 (20%)	01 (10%)
<b>Total</b>	12 (80%)	02 (13%)	01 (7%)

Fonte: tabela elaborada pela autora, a partir dos questionários.

Dentre as justificativas elencadas sobre a relação entre a melhoria da prática pedagógica e da qualidade do ensino, o (a) GB1 menciona: “O fato de fazer um diagnóstico da escola serviu para repensar o PPP (Projeto Político Pedagógico) e melhorar as aulas”. O (a) DA1 declara que “precisamos de atualização para acompanhar o ensino-aprendizagem” e o (a) DA3 diz que “Sim, pois pudemos ver e trocar experiências que deram certo e as incorporei à minha prática”. Com relação aos que responderam não verem esta relação, parece importante registrarmos a opinião do (a) DB1: “Teria eficiência neste quesito se a escola como um todo praticasse o discutido no Pacto, mas infelizmente parece que existem duas escolas na mesma instituição devido à ânsia de demonstrar poder na execução de seus cargos” e do (a) DB5: “Não, pois as coordenadoras não tinham formação adequada para aprofundar as temáticas e possibilitar avanços práticos concretos. Esperava um mestre ou doutor para isto”. Estas colocações nos fazem refletir sobre a escola como um espaço (político) que também envolve muitos conflitos e tensões. Sobre este assunto trataremos um pouco mais adiante. Neste sentido, as informações coletadas foram ao encontro daquilo que referíamos anteriormente com diversos autores (DEMO, 2004; MASETTO e GAETA, 2013; ESTEVES, 2010; NÓVOA, 2009; MASETTO, 2008 e outros), quando aludimos que o trabalho colaborativo e reflexivo permite a articulação de experiências e a melhoria da qualidade do ensino, levando mais facilmente ao seu objetivo principal, que é a aprendizagem dos alunos.

Para obter a representação dos participantes da pesquisa com relação ao assunto, da regulação e/ou participação, perguntamos se o Pacto, através de seus encontros de formação continuada, poderia ser considerado como um instrumento de participação e emancipação do professor, enquanto cidadão, no processo de implantação desta política educacional. Na escola A, obtivemos 100% de respostas *sim*, e dentre as justificativas, transcrevemos o comentário do (a) DA3: “Sim, porque é um programa que nos faz participar efetivamente, tanto na construção profissional quanto na qualidade da forma de ensinar”. Na escola B, 80% reponderam *sim*, e 20% *não*. Da totalidade de respostas dos participantes da pesquisa, apuramos que 87% dos docentes consideram os encontros de

formação do Pacto como uma forma de participação e emancipação no processo de implantação desta política, e 13% não se sentiram coparticipantes durante o processo, como podemos observar na tabela 03:

TABELA 03: O PACTO É UM INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO E EMANCIPAÇÃO?

Escola	Sim	Não
Escola A	05 (100%)	-
Escola B	08 (80%)	02 (20%)
<b>Total</b>	<b>13 (87%)</b>	<b>02 (13%)</b>

Fonte: Tabela elaborada pela autora, a partir dos questionários.

Com relação ao sentimento de não participação, o (a) DB5 argumenta: “É democrático se é possível um trabalho holístico e não ideologicamente direcionado”. Já o (a) DB1 menciona a descontinuidade das políticas educacionais e a volta do tecnicismo e das cobranças por resultados satisfatórios em testes estandardizados:

O Pacto foi a tentativa concreta de ação para mobilizar educadores de uma forma unitária, e não causal de um determinado projeto ou de algum local em específico. O que ocorre é que temos as correntes políticas de pensamento que prejudicam ações maiores. Nestes últimos anos nunca houve promoção semelhante, embora em outras ações como o ensino politécnico e a concepção de conceitos e não notas tenham sido colocadas hierarquicamente, levantando outra polêmica [...]. O corte do PACTO este semestre justifica infelizmente tal situação, e reforça discursos dentro das escolas da volta do tradicionalismo, do tecnicismo, do conservadorismo e da busca de metas e disciplina [...]. Paulo Freire é ultrapassado, escola emancipatória é fracassada e viva a ordem e progresso. Este é o ambiente pós-Pacto, mais rigoroso, técnico, burocrático que busca objetivos de ser referência aos demais (coisa que nos últimos tempos não está atingindo em resultados de Enem).

Neste contexto, é impossível não relacionar o depoimento anteriormente transcrito à proposta Pátria Educadora, cujo documento-base foi lançado em 22 de abril de 2015, com uma ideologia claramente voltada à lógica empresarial, estabelecendo um sistema de recompensas e penalizações às escolas, tendo como principal referência seu rendimento em testes estandardizados. Ainda que o documento tenha sido engavetado na segunda quinzena do mês de setembro de 2015, com a extinção da SAE (Secretaria de Assuntos Estratégicos), o gerencialismo percebido pelo (a) DB1 reflete o *ideário* do Pátria Educadora, o qual remete a um Estado de Guarnição, uma pátria panóptica (BAUMAN, 2001), que busca punir alguém pela *dramática* situação da educação brasileira, presumindo que escores baixos em testes padronizados são “causados por professores e diretores preguiçosos, que precisam ser ameaçados com a perda de seus empregos” (RAVITCH, 2011, p. 132). A declaração de Diane Ravitch demonstra que esta mesma prática de responsabilização, utilizada nos Estados Unidos, ignora que bons resultados em testes não significam uma melhor educação. A meritocracia e a

responsabilização levam a um darwinismo social, que por sua vez, produz maior exclusão. Por outro lado, exime as famílias e os próprios alunos de sua responsabilidade acadêmica. No caso americano, Ravitch (2011) constatou que o modelo “negligencia o reconhecimento de que os estudantes compartilham a responsabilidade da sua performance acadêmica e que eles não são meros recipientes passivos da influência de seus professores” (p. 185). Quanto à família, a mesma autora alega que “os autores da lei esqueceram que os pais são primariamente responsáveis pelos comportamentos e atitudes de seus filhos [...] mas aos olhos da lei, a responsabilidade da família desaparece” (id.).

Por outro lado, ainda que a maioria dos sujeitos tenham percebido os encontros de formação do Pacto como oportunidade de participação e emancipação, o grande desafio está em formar esta cultura de participação no pensamento coletivo, como referíamos com Weyh (2011) e Herbet (2008). Além disso, quando os protagonistas de uma política educacional não são convidados a participar de sua elaboração, o vínculo (SANTOS e AVRITZER, 2002) constitui-se frágil, e o sentimento de pertencimento através da prática participativa, por óbvio, também se vê comprometido. Como ensina Santos (2002c), a emancipação social na transição paradigmática é ao mesmo tempo óbvia e inverossímil:

Óbvia, porque a regulação social, sendo exercida ineficaz e incoerentemente, parece estar sempre à mercê de quem lhe resista. Inverossímil, porque, tendo absorvido em a emancipação social considerada possível no paradigma ainda dominante, a regulação social pode credivelmente ocultar a sua ineficácia e ineficiência, atribuindo-se às alternativas e resistências por boas razões fracassadas (p. 329).

Desta forma, anuímos, ainda com Santos (2002c), que a utopia é a saída que nos resta, pois no caminho aberto por esta, “o conhecimento emancipatório irá consolidando a sua trajetória epistemológica, do colonialismo para a solidariedade” (id.).

Quanto ao incentivo financeiro, os participantes do Pacto receberam uma bolsa mensal de R\$200,00, como incentivo à formação. A totalidade dos respondentes o considera importante, tendo a maioria feito referência aos baixos salários dos professores, pois “nosso salário está defasado e mesmo sendo muito pouco sempre é uma ajuda” (DB3). Apesar disso o (a) GA1 reconhece que “o valor é irrisório” e o (a) GB1 diz que “seria importante receber sempre certo (em cada mês)”, referindo-se aos atrasos nos repasses do valor da bolsa.

O último item de nosso questionário solicitava que o professor contribuísse com sugestões para os próximos encontros. Em sua totalidade, os participantes da pesquisa convergem que gostariam da continuidade dos encontros de formação do Pacto. Dois

(13%) sugerem a ampliação da carga horária de 200 horas e outros dois (13%) gostariam que os encontros fossem contabilizados dentro da carga horária. Seis respondentes (40%) sugerem que seja realizado um trabalho mais prático, com oficinas, atividades interdisciplinares, projetos e sequências didáticas. A questão das novas tecnologias apareceu como sugestão de parte de dois (13%) dos entrevistados, sugerindo, para os próximos encontros, a abordagem de “métodos e técnicas envolvendo as tecnologias e mídias” (DB6).

A anuência da totalidade dos sujeitos da pesquisa no sentido da continuidade dos encontros de formação do Pacto leva-nos a referir, com Santos (2002c), que há um novo senso comum político: o senso comum participativo. Como em outro lugar também dissemos, ainda que o Estado tenha assumido um papel regulatório, quase panóptico (BAUMAN, 2001), sobram ainda alguns espaços para que os cidadãos possam participar, já que “quanto mais vasto for o domínio da política, maior será a liberdade” (SANTOS, 2002c, p. 113).

## 6.5 A voz dos silêncios

Como anunciamos na introdução desta pesquisa, a categoria de análise a seguir não estava definida *a priori*, mas pareceu-nos importante sua incorporação, pois como referimos com Moraes (1999), quando se trata de pesquisa qualitativa, considerando que há sujeitos envolvidos no processo, a construção da validade e das categorias de análise de conteúdo deverá ocorrer ao longo do trabalho. No mesmo viés, Santos (2002c), quando se reporta à arqueologia virtual no presente, onde a utopia poderá criar novas possibilidades, ensina que “a escavação interessa-se pelos silêncios, pelos silenciamentos e pelas questões que ficaram por perguntar” (p. 333).

O título desta seção, portanto, não tem a pretensão de referir-se ao livro *A voz do silêncio*, escrito pela norte-americana Helena Blavatsky e traduzido ao português em 1916 por Fernando Pessoa<sup>80</sup>. Nossa intenção é refletir sobre as vozes não ouvidas por ocasião do recolhimento dos dados empíricos desta pesquisa. Como anteriormente referimos, a tarefa de conseguir a participação docente constituiu-se complexa, principalmente na escola B, onde somente 22,22% dos docentes aceitaram manifestar a sua opinião. Perguntamo-nos sobre o porquê de tamanho aparente desinteresse pela discussão sobre uma política educacional que, de alguma forma, mudou a rotina de todos através dos

---

<sup>80</sup> Publicado originalmente em 1889, sob o título *The voice of the silence*, reúne preceitos espirituais e budistas do Livro dos Preceitos de Ouro.

encontros de formação – referimo-nos aos professores que aderiram ao Pacto e que cumpriram as 200 horas de formação -. Várias são as hipóteses que nos ocorrem: a) A exaustiva jornada de trabalho dos profissionais do Ensino Médio, gerando cansaço físico e mental; b) A falta de credibilidade atribuída às políticas educacionais devido ao seu caráter de descontinuidade<sup>81</sup>; c) A baixa valorização do profissional docente, salarial e inclusive moral, por parte das autoridades, da sociedade em geral e própria; d) A formação precária, frágil em pressupostos teóricos e epistemológicos, dificultando o entendimento da importância de sua participação; e) A baixa performance política, derivada possivelmente do conjunto dos fatores anteriores; f) A expressão de que a escola também representa um local de conflitos, na qual interesses de grupos contrários tensionam fortemente, influenciando inclusive as ações pedagógicas. Sobre esta última hipótese, em especial, gostaríamos de deter-nos um pouco mais profundamente a seguir, uma vez que alguns registros nos chamam a atenção.

Para conceituar a palavra *conflito*, recorreremos mais uma vez ao Dicionário de filosofia (ABBAGNANO, 2007), onde se lê a seguinte definição: “Contradição, oposição ou luta de princípios, propostas ou atitudes. Kant chamou as antinomias (v.) de ‘Conflito de teses’. Hume falara de um conflito entre a razão e o instinto: o instinto que leva a crer, a razão que põe em dúvida aquilo em que se crê” (p. 173). É, portanto, na primeira linha de pensamento que nos basearemos, corroborando com a assertiva de Kant (1724-1804), na qual as antinomias<sup>82</sup> são a contradição entre dois princípios igualmente críveis. O conflito, como forma de expressão democrática é extremamente saudável. É através de conflitos que demandas importantes de uma comunidade ganham voz e, invariáveis vezes, são atendidas através das políticas públicas. Na escola não é diferente, uma vez que, tendo como pressuposto uma gestão democrática, com eleição direta de diretores, é natural que haja o tensionamento de interesses e grupos cujas opiniões geralmente não convergem. Igualmente, opositores e defensores do governo Federal, podem estar exercendo sua influência político-partidária e não *política* no sentido de participar com criticidade *propositiva*. Neste sentido, os depoimentos de dois docentes chamam nossa

---

<sup>81</sup> Como aconteceu com o próprio Pacto, suspenso no início de 2015, com a promessa de continuar em 2016.

<sup>82</sup>“1. fil.: na tradição cética ou em doutrinas influenciadas pelo ceticismo, tal como o kantismo, contradição entre duas proposições filosóficas igualmente críveis, lógicas ou coerentes, mas que chegam a conclusões diametralmente opostas, demonstrando os limites cognitivos ou as contradições inerentes ao intelecto humano. 2. p.ext. contradição entre quaisquer princípios, doutrinas ou prescrições” (Disponível em: <https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=antinomia%20significado>. Acesso em 13.09.2015).

atenção: “infelizmente parece que existem duas escolas na mesma instituição devido à ânsia de demonstrar poder na execução de seus cargos” (DB1); “a coordenação pedagógica não tinha formação adequada para aprofundar as temáticas e possibilitar avanços práticos, concretos” (DB5), referindo-se aos gestores, quando a pergunta versava sobre a questão o incentivo da interdisciplinaridade através dos encontros de formação do Pacto. Com relação ao ano de 2014, ano eleitoral marcado por uma disputa forte<sup>83</sup>, o DB1 comenta (a pergunta referia-se à importância da remuneração para os docentes participantes do Pacto):

Observei pessoas “anti-petistas-comunistas-imoralidade” que ao ouvir sobre remuneração, mudaram de ideia e passaram a assistir as aulas, ao mesmo tempo em que incentivados pelo dinheiro, tornou-se algo massivo, trabalhoso e cansativo devido à carga de exercícios excessivo para se cumprir metas e a discussão foi ficando pequena devido aos posicionamentos críticos ao programa cada vez maiores conforme a eleição se aproximava (estávamos no ano eleitoral).

Do depoimento anterior inferimos que o corpo docente apresenta uma ruptura ideológica no sentido de que um grupo apoia o atual governo Federal e outros são *ferrenhamente* contrários, fazendo-nos apostar em uma espécie de *boicote* às ações da gestão, hipótese que baseamos no que segue:

Infelizmente as discussões *tomavam partido e a má vontade predominou*, transformando educadores em alunos, que simplesmente reproduziram respostas através do copia e cola dos computadores. Alguns educadores que se intitulam importantes devido ao cargo provisório nos setores que simplesmente assistiam as aulas, mas não faziam exercícios (DB1 – grifos nossos).

. Tal atitude demonstra um alto grau de imaturidade política, no sentido de que, como já sinalizamos, há uma confusão entre formação e militância *política* e formação e militância *político-partidária*, sendo que nesta última, o grupo opositor *boicota* toda e qualquer iniciativa do outro. A questão é que, em esferas mais amplas do que o cotidiano escolar, a situação não é muito diferente, agregando ao cenário um alto grau de complexidade. Marcado pela alternância de poder, o Rio Grande do Sul é conhecido nacionalmente como o estado que não elege sucessores, fazendo com que as políticas

---

<sup>83</sup>O primeiro turno da eleição foi realizado em 5 de outubro de 2014 e nenhum dos candidatos atingiu mais de 50% dos votos válidos. Um segundo turno foi realizado em 26 de outubro. A presidente da República, Dilma Rousseff, foi reeleita pelo Partido dos Trabalhadores (PT), vencendo o senador mineiro Aécio Neves do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com somente 56,1% dos votos válidos. Essa eleição foi marcada por ter sido a eleição presidencial mais acirrada da história do país e pela morte de Eduardo Campos, que era o candidato do PSB, em um acidente aéreo no dia 13 de agosto de 2014. Ele foi substituído por Marina Silva, do mesmo partido, que ficou em terceiro lugar na eleição. Fonte: Portal EBC. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/eleicoes-2014/2014/10/eleicao-presidencial-de-2014-foi-a-mais-acirrada-desde-1989>. Acesso em 13.09.2015.



educacionais avancem pouco, e na escola a situação parece similar, como depreendemos da seguinte assertiva:

O que mais chamou atenção é que os mediadores do Pacto que também trabalhavam nos setores, curiosamente foram substituídos com a nova gestão estadual, alegando sempre a mudança devido ao posicionamento partidário. Isto é o problema geral das propostas pedagógicas, das ações e dos projetos... nada dá continuidade. Ações nacionais como esta são difíceis não pela ação e sim pelo recurso humano disposto a elaborar as atividades (DB1).

Percebemos, portanto, que a descontinuidade, marcada pela ideologia político-partidária, prejudica e dificulta que políticas educacionais como o Pacto, mesmo reconhecendo-se sua importância, sejam levadas adiante, culminando em um *aborto*, às vezes prematuro das mesmas, que as coloca de lado. O espaço escolar está “cada vez mais ligado a princípios burocráticos e institucionais do que pedagógicos”, diz o DB1. Impossível, neste momento, não remetermos ao que dizem Santos e Avritzer (2002), alertando sobre os perigos perversos da cooptação (política e ideológica, neste caso), a qual fere e ameaça a ética. Ou, quando Santos (2009), relata que países periféricos como o Brasil vivem um colonialismo sem fim (pós-colonialismo), onde há sempre um grupo opressor e um grupo de oprimidos. No caso do Rio Grande do Sul, parece que vivemos em uma *gangorra* política, na qual a cada quatro anos opressor e oprimido trocam de posição, alternando-se na disputa pelo poder político. Não se trata, porém, de despolitizar a escola, como mencionamos no capítulo anterior; trata-se, antes disso, de entender e exercer a diferença entre formação e militância política e formação e militância político-partidária, como já referimos. Deste assunto trataremos um pouco mais adiante.

Por outro lado, fica evidente mais uma vez o sentimento de não-vínculo, de não pertencimento, gerado pela maneira hegemônica com a qual o Pacto foi concebido, ainda que seja considerado pela maioria dos sujeitos como uma forma de participação. Como referíamos no capítulo anterior, a concepção hegemônica de democracia muitas vezes acarreta em apatia política (SANTOS e AVRITZER, 2002), “um silêncio surdo” (BALL, 2011, p. 46) ou, como diria Bobbio (1986), apatia eleitoral, o que se mostra igualmente na participação desta política educacional do Pacto. Neste cenário, é possível perceber ainda o desencantamento (SANTOS, 2002c) docente com relação às políticas educacionais, devido ao seu caráter de descontinuidade, e de políticas de governo em detrimento de políticas de Estado. Aqui parece importante trazer a contribuição de Oliveira (2011), que clarivamente faz a diferenciação entre as duas:

Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade (p. 329).

Como vimos, temos aqui mais um componente para o embasamento teórico a respeito da maneira hegemônica como foi implementado o Pacto, respaldando nossa concepção de que, quando o cidadão não participa da elaboração de uma determinada política pública, o mesmo não se vê envolvido suficientemente para dar-lhe continuidade. Neste sentido, perguntamo-nos se o Pacto poderia ter recebido maior adesão e participação se os professores tivessem sido ouvidos antes de sua institucionalização, quando da concepção desta política educacional.

Segundo Santos (2002c), a emancipação pós-moderna distingue-se da emancipação moderna pelo seu caráter de permanente auto-vigilância e auto-reflexividade, expandindo-se em “constelações de práticas e de conhecimentos emancipatórios” (p. 335), que têm na utopia sua modelização, conduzindo a uma situação na qual “a emancipação só pode ser pensada de modo não-realista e moralista” (p. 336). Ainda segundo o autor, vivemos uma época de desorientação dos mapas, consumismo individualista, em oposição ao consumo solidário e a cidadania emancipatória somente será sustentável na medida em que consiga superar este individualismo. Bauman (2001) dirá que a questão do individualismo na era pós-moderna é quase um pleonasma, constatando que

O indivíduo é o pior inimigo do cidadão [...]. ‘O cidadão’ é uma pessoa que tende a buscar o seu próprio bem-estar através do bem-estar da cidade – enquanto o indivíduo tende a ser morno, cético ou prudente em relação à ‘causa comum’, ao ‘bem comum’, ‘à boa sociedade’ ou à ‘sociedade justa’ (p. 45).

O mundo da pós-modernidade, Santos (2002c) o compreende como caracterizado pela fluidez das relações sociais. No mesmo sentido, Bauman (2001), conclui que este apresenta-se *líquido*, *fluído*, pela velocidade do acesso às informações e pelo caráter de extraterritorialidade que confere o uso das novas tecnologias. Neste contexto, o autor conclui que o controle social, antes tarefa do Estado e, de alguma forma, mediado pela sociedade, desloca-se ao mercado, em uma estética vinculada ao consumo. No mundo líquido, os sujeitos padecem de uma *desesperança existencial*, convivendo com o paradoxo entre ter mais liberdade e menos segurança, ou ter mais segurança e menos

liberdade. Nesta fase da pós-modernidade há uma “corrosão do sentimento de comunidade, de solidariedade social [...] a percepção individual de pertencimento a uma totalidade, que era proporcionada pelo Estado, se esvai” (p. 10). Com relação à participação em nome do coletivo, talvez tenhamos encontrado aqui mais um argumento que justifique a não-participação dos docentes da escola B, quando Bauman (2001) assevera que

Ninguém ficaria surpreso ou intrigado pela evidente escassez de pessoas que se disporiam a ser revolucionários: do tipo de pessoas que articulam o desejo de mudar seus planos individuais como projeto para mudar a ordem da sociedade [...]. Os padrões de comunicação e coordenação entre as políticas de vida conduzidos individualmente estão de um lado, e as ações políticas de coletividade humanas, de outro (p. 12).

Para Santos (2002c), vivemos um período de desencantamento, e a atual autonomia isolacionista e derrotista nos afasta do próximo, e somente “a ligação à proximidade, mesmo a uma proximidade nova e desconhecida, pode conduzir ao reencantamento do mundo” (p. 115). Vivemos uma época na qual o exercício do verdadeiro sentido da palavra *política*, com *P* maiúsculo (BAUMAN, 2001) enquanto prática coletiva torna-se muito complexo. Referindo-se a uma entrevista realizada com Jonathan Rutherford, em 1999, o qual havia cunhado o termo *Segunda Modernidade* alguns anos antes, Bauman (2001) retrata que este categorizou a sociedade atual como de *mortos e ainda vivos*, na qual “categorias zumbi e instituições zumbi” (p. 12) consideram que tudo é descartável, a exemplo das mercadorias. Nesta sociedade, o presente é perpétuo e não há valorização dos conhecimentos passados, ocasionando o colapso do pensamento: “o esquecimento passa a ser o combustível das relações humanas” (p. 18). O individualismo, portanto, sobrepõe-se ao sentimento de coletividade: “Em nosso mundo de furiosa ‘individualização’, os relacionamentos são bênçãos ambíguas. Oscilam entre o sonho e o pesadelo, e não há como determinar quando um se transforma no outro” (BAUMAN, 2001, p. 6). Santos (2002c) descreve bem o sentimento de inquietude percebido:

Há um desassossego no ar. Temos a sensação de estar na orla do tempo, entre um presente quase a terminar e um futuro que ainda não nasceu. O desassossego resulta de uma experiência paradoxal: a vivência simultânea de excessos de determinismo e excessos de indeterminismo. Os primeiros residem na aceleração da rotina. As continuidades acumulam-se, a repetição acelera-se. A vivência da vertigem coexiste com a de bloqueamento. A vertigem da aceleração é também uma estagnação vertiginosa. Os excessos do indeterminismo residem na estabilização das expectativas (p. 41).

Como anteriormente mencionamos, Santos (2002c) entende que o momento atual é de desencantamento, marcado por relações fluídas, desorientação dos mapas e alto grau de individualismo consumista: “Não é o calendário que nos empurra para a orla do tempo, e sim a desorientação dos mapas cognitivos interaccionais e societais em que até agora temos confiado. Os mapas que nos são familiares deixaram de ser confiáveis” (p. 41). Igualmente, quando menciona a *vertigem* causada pela aceleração, alerta que “a eventualidade de catástrofes pessoais e colectivas parece cada vez mais provável” (p. 41). No tempo das relações fluídas existe a coexistência de excessos que lhe conferem “um perfil especial, o tempo caótico onde ordem e desordem se misturam em combinações turbulentas [...]. As rupturas e as discontinuidades, de tão frequentes, tonam-se rotina e a rotina, por sua vez, catastrófica” (id.). O professor, por sua vez, não fica imune a esta situação. Neste sentido, Oliveira (2004) alerta que

O professor, diante das variadas funções que a escola pública assume, tem de responder a exigências que estão além de sua formação. Muitas vezes esses profissionais são obrigados a desempenhar funções de agente público, assistente social, enfermeiro, psicólogo, entre outras. Tais exigências contribuem para um sentimento de desprofissionalização, de perda de identidade profissional, da constatação de que ensinar às vezes não é o mais importante (p. 1129).

Outros autores chamarão a este desencantamento de *mal-estar*. Segundo Picado (2009), a expressão *mal-estar docente* (*malaise enseignant, teacher burnout*), “apareceu como um conceito da literatura pedagógica que pretende resumir o conjunto de reacções dos professores como um grupo social desajustado devido à mudança social” (p. 2). Seus efeitos afetam a personalidade do profissional e se manifestam através de sentimentos como desmoralização, desmotivação e desencanto. Como fatores para o surgimento desta patologia, o autor aponta: a) os novos papéis dos educadores frente às demandas burocráticas e a transferência da tarefa educativa da família à escola; b) A contestação à função docente na pós-modernidade; c) as mudanças do contexto social, que demandam a inclusão e a aceitação da multiculturalidade; d) as modificações no sistema de ensino, como a inserção das novas tecnologias e metodologias pedagógicas diferenciadas; e) a fragilização da imagem docente perante a sociedade; f) a fragilidade das condições de trabalho e de recursos; g) a questão da violência escolar; e h) a acumulação de tarefas e exigências, causando esgotamento.

A partir de alguns depoimentos e também a partir da não-participação observada, é possível perceber o que o autor supra-referido e também Gomes de Oliveira (2006) chamam de o *mal-estar docente*, caracterizado pelo “desinteresse, apatia, desmotivação

– e sintomas psicossomáticos (angústias, fobias, crises de pânico)” (p.27). Desde o depoimento do (a) DB5, observa-se um alto grau de estresse, pois quando perguntamos se considera importante o incentivo financeiro para os participantes dos encontros de formação, obtivemos a seguinte resposta: “Por todo o estresse que passamos, não compenso”. A questão do aumento do trabalho burocrático também se faz presente: “Só tabelas e mais tabelas para preencher. Fomos tratados como alunos de Ensino Médio e não como professores que são responsáveis pelos avanços práticos” (DB5). O (a) DB1 acrescentou ao nosso questionário um campo que chamou de “observação”, onde expressa: “Espero colaborar [...] porque alguns colegas não se atualizam, não mais aprendem e mantêm cargos de PROFESSOR, como se isto fosse algo superior, não admitem mediar a educação”, demonstrando sua inconformidade com a aparente apatia, desinteresse e desmotivação que também Gomes de Oliveira (2006) encontrou em sua pesquisa, a qual entrevistou 120 docentes do Rio de Janeiro. A autora utiliza a metáfora de *Alice no País das Maravilhas*<sup>84</sup> para descrever a situação docente na pós-modernidade:

[...] logo eles se deparam com um “coelho-relógio, apressado, sempre atrasado, sempre correndo e dizendo... “é tarde, é tarde”. Trata-se de uma longa jornada de trabalho, geralmente assumida pelos professores para manter as condições mínimas de sobrevivência diante dos salários aviltados, e leva-os a trabalhar em várias escolas, em múltiplos turnos, em extensos horários que vão da manhã à noite. Ficam distantes coisas essenciais como a continuidade da formação, as indispensáveis atividades culturais [...] (GOMES DE OLIVEIRA, 2006, p. 28).

Como é possível depreender, excesso de trabalho e falta de reconhecimento, além do contínuo estado de tensão e estresse, são problemas observados na vida docente pós-moderna. Ainda segundo a autora, uma das consequências é o isolamento, o que poderia explicar o que observamos de parte dos 78% que não se dispuseram a responder à pesquisa, não dizendo *sim*, nem *não*, numa atitude de verdadeira apatia, que causou grande constrangimento frente aos apelos do (a) coordenador (a) pedagógico (a) da escola. O mesmo comportamento foi demonstrado quando informados da nossa disponibilidade em realizar a devolutiva dos dados coletados. O isolamento docente pode ser relacionado à alienação, que “pode apresentar-se como tédio, sentimento de eterna repetição de tarefas” (GOMES DE OLIVEIRA, 2006, p. 28), num sentimento de frustração. Para escapar destas armadilhas às quais está sujeita a profissão docente, Gadotti (2009) propõe um investimento pesado na formação continuada reafirmando “[...]”

---

<sup>84</sup> A psicóloga e pedagoga Eloísa da Silva de Oliveira utiliza-se do conto de Lewis Carroll para referir que está distante o tempo em que os professores se sentiam felizes como *Alice no País das Maravilhas*.

a ‘boniteza’ dessa profissão, diante da desistência, da lamúria, do desânimo e do mal-estar docente provocado pela exaustão emocional, pela baixa autoestima e pelo pouco reconhecimento social dessa profissão” (p. 54). O autor afirma que ao lado do direito do aluno de aprender, caminha o direito do professor de ter condições dignas de trabalho e de continuar estudando, pois “são homens e mulheres tensionados pelo cotidiano, tensionados pelo trabalho, tensionados pelo meio social e em busca de uma nova identidade” (id.). Agora, porém, entramos a um labirinto: se uma das saídas para o desencantamento docente é a formação continuada e se esta se vê boicotada pelas ideologias político-partidárias que estão no lugar da ideologia política no seu sentido mais amplo de cidadania, o que ocorre, principalmente devido à descontinuidade das políticas educacionais, como resolver esta questão? A este tema nos dedicamos na sequência.

Como referimos no quarto capítulo deste trabalho, a verdadeira prática política somente poderá consubstanciar-se quando o docente tem uma sólida formação política aliada à formação pedagógica, e naquele momento concebemos, com Rocha e Salbego (2014), três importantes pilares para esta prática, que resumimos em: compromisso com o ser humano, com a verdade e consciência crítica contra a passividade. Dizíamos ainda, com Nóvoa (2009), Nogaro e Silva (2015), Fernández (1995) e outros, que o profissional da pós-modernidade, pese que esteja envolto em um emaranhado de novas atribuições, precisa tomar decisões, ser flexível, livre de preconceitos e comprometido com a prática reflexiva e colaborativa. Neste sentido, porém, apuramos na pesquisa comentários como os do DB1, que reconhece ter predominado “a má vontade”, com a colocação da ideologia político-partidária acima da ideologia política, ocasionando uma espécie de *boicote* às atividades propostas nos cadernos de formação do Pacto. Como então, poderíamos fazer prevalecer a ideologia política acima da ideologia político-partidária? Pois bem, também no capítulo anteriormente referido trazíamos as reflexões de Rocha e Salbego (2004) a respeito da preservação do senso de independência que o docente deverá cultivar, ainda que filiado a “organizações, movimentos e associações” (p. 94). Assim acreditamos ter encontrado um caminho para responder à questão com a qual nos debatemos aqui e também no tópico anterior, no labirinto de nossas reflexões: se a ideologia política estiver blindada pelo senso de independência, tendo como compromisso primeiro o ser humano e a verdade, então não haverá confusão entre esta e a ideologia político-partidária. Indo mais além: se o compromisso com o ser humano e com a verdade estiverem presentes na escola, seus conflitos e tensionamentos terão um saldo positivo e não o boicote de toda e

qualquer ação que advenha do grupo contrário, e a política será encarada como aquela que

Surge a partir da atividade social desenvolvida pelos homens na chamada *pólis* – a cidade-estado grega, tida como cimento ou coesão da vida social. Ali, a política se referia à atividade cotidiana de discussão exercida pelos cidadãos sobre os problemas daquela sociedade, fosse, eles ou não parte do governo. A partir dessa acepção, o político é todo aquele sujeito que enxerga, discute e busca soluções para as questões sociais (ROCHA e SALBEGO, 2004, p. 97).

Quando os autores ponderam a questão de enxergar, discutir e buscar soluções para os problemas sociais, uma vez mais nos reportamos a Santos e Avritzer (2002), de quem já havíamos recuperado o termo *vínculo*. Se aqui o atrelarmos também ao compromisso com o ser humano e com a verdade, o *vínculo* poderá se expandir para abraçar o ser humano e a própria sociedade. No mesmo viés, Santos (2002c), entende que a utopia também é uma aliada, mas no sentido de imaginar “novas possibilidades e novas formas de vontade, e a oposição da imaginação à necessidade do que existe, só porque existe” (p. 332).

## **6.6 O professor como protagonista do Pacto através dos encontros de formação**

Como já tratado no capítulo anterior, o termo emancipação concerne à administração de um bem, livre de qualquer tutela. Recuperando aqui o que referimos com Cossio et al. (2010), a emancipação se dá através do processo de participação do cidadão, em uma “transformação de relações de poder em relações de autoridade compartilhada” (p. 332). Ainda que o Pacto tenha sido instituído sem a discussão prévia envolvendo as categorias do magistério e/ou da sociedade como um todo e que seu conteúdo tenha vindo já definido nos cadernos de formação, a maioria de nossos sujeitos de pesquisa sentiu-se, como já referimos, protagonista do processo. A pergunta submetida foi a seguinte: “Considerando que a participação é um dos princípios para o exercício da cidadania dentro do conceito de emancipação e democracia, você acredita que o Pacto, através de seus encontros de formação continuada, pode ser considerado como um instrumento de participação e emancipação do professor, enquanto cidadão, no processo de implantação desta Política Educacional? Por quê?”. Como anteriormente descrito, a totalidade dos docentes da escola *A* sentiu-se protagonista no processo e a maioria na escola *B* igualmente. Do total de respondentes, somente dois (13%) não se sentiram exercendo a participação. Como justificativa, a maioria – 87% (13 participantes) do total de 15 – aponta que o tipo de atividades, as quais privilegiaram a discussão, geraram este

sentimento de participação e de interação com o grupo, como relatam o (a) DB1: “Acredito que as discussões em cima de temas eram interessantes, e dentro disso, poderiam gerar sínteses e novas propostas” e o (a) DA2: “Sim, porque é um programa que nos faz participar das discussões efetivamente”.

Mesmo que a análise dos Cadernos de Formação<sup>85</sup> não seja o escopo deste trabalho, parece-nos interessante trazer aqui alguns exemplos de atividades propostas, que ilustram os depoimentos transcritos anteriormente. O Caderno de Formação I da Etapa I faz um recorrido pela institucionalização da educação formal brasileira, começando desde a época do Império passando pela República, chegando à redemocratização e ao período atual. Em uma perspectiva claramente gramsciana, defende a formação humana integral e o currículo integrado no Ensino Médio. Após a leitura, propõe a seguinte atividade: “Reflexão e ação: A partir da reconstrução histórica aqui apresentada, identifique — individualmente e em grupo — os desafios que permanecem para o ensino médio na realidade brasileira e levantem possibilidades de explicação para eles” (BRASIL, 2013c, p. 26). Como vimos, as atividades provocam uma discussão profunda, relacionando a teoria contida no material com a realidade da escola. Ainda que proposições como esta desestabilizem docentes que não possuem uma formação teórica e/ou política consistente, consideramos que valeria a pena aceitar o desafio, pois como assevera Santos (2002c), quando se reporta à utopia relativa, no sentido de mudar o que existe, o autor nos desafia a utilizá-la no sentido de imaginar “algo radicalmente melhor por que vale a pena lutar e a que a humanidade tem direito” (p. 332).

Outro ponto que gostaríamos de destacar é a função diagnóstica que o material possibilitou no sentido de que os docentes (e gestores) pudessem conhecer a realidade do seu próprio aluno. Após trazer um amplo espectro estatístico da situação do Ensino Médio brasileiro como um todo, na página 31 do Caderno de Formação I da Etapa I lê-se a seguinte proposta de atividade:

Reflexão e ação - Caro colega professor, em um trabalho coletivo — envolvendo colegas professores, funcionários da instituição, membros da equipe gestora e os próprios alunos — levante dados que permitam conhecer

---

<sup>85</sup>Para relembrar: A primeira etapa das jornadas de formação do Pacto ocorreu durante o primeiro semestre de 2014, e trouxe como eixo condutor “Os Sujeitos do Ensino Médio e a Formação Humana Integral” e foi composta pelos seguintes Campos Temáticos: Sujeitos do Ensino Médio e Formação Humana Integral; Ensino Médio e Formação Humana Integral; O Currículo do Ensino Médio, seus sujeitos e o desafio da Formação Humana Integral; Organização e Gestão do Trabalho Pedagógico; Avaliação no Ensino Médio; Áreas de Conhecimento e Integração Curricular. A segunda etapa deu-se no segundo semestre de 2014 e as principais temáticas dos Cadernos de Formação do Pacto foram: I – Organização do trabalho pedagógico no Ensino Médio; II – Ciências Humanas; III – Ciências da Natureza; IV – Linguagens; e V – Matemática.



aspectos que vocês julguem importantes do perfil social, cultural e econômico dos sujeitos matriculados no Ensino Médio de sua escola (BRASIL, 2013c, p. 31).

Provavelmente com relação a esta atividade, o (a) GB1 relatou que a considerou de suma importância, tendo possibilitado, inclusive, repensar o PPP (Projeto Político-Pedagógico) da escola. O (a) GA1 também alude à questão de conhecer a realidade do aluno, identificando-o como “sujeito de sua história” e o (a) DA1 afirma que, através da identificação da realidade do educando e em conjunto com os colegas, é possível “encontrar juntos estratégias para a solução de conflitos”. Como já referíamos com Santos (2002c), devemos encarar o tempo “presente como um campo de escavações” (p. 333).

Outra ilustração de atividade colaborativa trazemos do Caderno I da Etapa II, que aprofunda a valorização do planejamento participativo e alerta para a necessidade de articulação entre o PPP da escola e o projeto pedagógico curricular, numa clara intenção de favorecer o trabalho interdisciplinar e incentivo à formação continuada conjunta entre todos os membros da comunidade escolar, incluindo os alunos:

**REFLEXÃO E AÇÃO:** Professora e professor, propomos nesta lógica de organização do trabalho pedagógico escolar, uma reflexão acerca dos espaços de participação ampliada de estudantes, professores, funcionários e familiares nos processos de gestão democrática da escola, com vistas à socialização do conhecimento e democratização das relações internas na escola. Realize uma discussão com os estudantes em pelo menos uma de suas turmas para debater as formas de participação no Conselho Escolar, no Grêmio Estudantil e no Conselho de Classe Participativo, como locus do exercício do diálogo enquanto ferramenta de construção da autonomia dos atores da escola, como por exemplo, a reescrita do PPP. Nesta atividade formativa de reescrita do PPP, todos os sujeitos do processo educativo assumem o seu papel social de ator e de autor do projeto da escola em condições de igualdade, superando os limites da democracia representativa que circunscreve o exercício de voz e voto apenas àqueles representantes eleitos. Nesta reflexão, realize as seguintes atividades: 1) Explícite as principais características da pluralidade e diversidade dos sujeitos (professores e estudantes) como fundamentos a serem considerados no PPP. 2) Faça uma discussão com os estudantes de uma de suas turmas acerca do empoderamento e dos desafios decorrentes dessa relação democrática. 3) Realize uma reflexão sobre a dualidade estrutural do Ensino Médio, identificando as manifestações nos estudantes e professores. 4) Faça uma discussão sobre a formação continuada como espaço de debate e de aproveitamento das experiências docentes. A partir dessas reflexões e dos registros decorrentes dessas atividades, faça uma análise com os professores cursistas de sua turma, considerando as seguintes questões: a) Quais são os problemas que precisam ser resolvidos imediatamente na escola? b) O que já foi feito para resolvê-los? c) Como cada segmento pode contribuir para mudar essa situação? Destaque as contribuições dos estudantes. Agora, encaminhe os registros desta atividade ao gestor e ao Conselho Escolar como contribuição para a reescrita do Projeto Político-Pedagógico (BRASIL, 2013d p. 20).

Como percebemos, a proposta de mobilizar a escola como um todo em direção ao trabalho conjunto constitui-se ousada, desacomodando sobremaneira principalmente os

docentes que estavam habituados a uma cultura de isolamento, fechados em suas salas de aula (NÓVOA, 2009). Temas relevantes como a obtenção de uma *fotografia* da verdadeira realidade sócio-econômico-cultural dos alunos, a reescrita do PPP, o conselho de classe participativo, a formação continuada, a interdisciplinaridade e o empoderamento do aluno enquanto sujeito do processo educativo foram abordados e demandam estudo, embasamento teórico, epistemológico e uma ideologia política (e não somente político-partidária). Não é de admirar que tenhamos colhido depoimentos como “Nem todas as sugestões eram discutidas ou executadas, porque individualmente o educador não gostava ou não queria desviar de seu conteúdo da matéria [...]. Muitos colegas ficaram com medo de falar sobre o tema, porque não se atualizam, não mais aprendem” (DB1). Ainda assim, quando perguntamos: “Que sugestões você daria para os próximos encontros?”, nenhum dos respondentes referiu que não gostaria que as jornadas de formação continuassem, mesmo aqueles que não consideraram válidos os encontros no formato em que ocorreram, denotando que há uma vontade pela mudança do trabalho individual para uma prática mais colaborativa e coletiva. Neste sentido, podemos inferir que há um embate que desalenta o docente: o sentimento de resignação (SANTOS, 2002c) parece ter sido desestabilizado, ao menos um pouco, já que nenhum dos participantes da pesquisa referiu sua vontade pela não-continuidade dos encontros de formação do Pacto. Quando desestabilizada, a resignação “tende a dar lugar a rupturas radicais com o que existe” (SANTOS, 2002c, p. 35). Por outro lado, o transbordamento (NÓVOA, 2009) de tarefas e a frágil formação pedagógica e política, aliada ao desencantamento com a própria profissão e a descontinuidade das políticas educacionais (OLIVEIRA, 2004) parecem ser entraves a essa ruptura. Na mesma direção, o fator vínculo (SANTOS e AVRITZER, 2002) encontra-se ausente no processo de implementação, ainda que se desenvolva durante a condução, o que pode ter esvaziado o sentimento de pertencimento, de maneira a não *convencer* totalmente o docente à participação.

Na contramão do individualismo (BAUMAN, 2001), apatia e desencantamento (SANTOS, 2009; SANTOS 2002c) ou mal-estar (PICADO, 2009; GOMES DE OLIVEIRA, 2006) da pós-modernidade, que se alastram ao trabalho docente, estão as propostas de aprendizagem e formação em redes (DEVÉS, 2003), trabalho colaborativo (DAMIANI et. al., 2009); sessões formativas (PICADO, 2009) e comunidades de prática (NÓVOA, 2009; SCHÖN, 1992), como uma forma de resgatar a identidade do professorado e sua profissionalidade (BOLÍVAR, 2003), e melhorar a qualidade da educação.

As novas tecnologias podem ser um aliado importante, segundo Damiani et. al. (2009), no sentido de que a escola reveja suas concepções e consiga adaptar-se ao mundo líquido (BAUMAN, 2001), uma vez que precisa compreender – e com ela os professores e gestores – que não é mais o “*locus* privilegiado do saber instituído” (DAMIANI et. al., 2009, p. 25). Um lampejo neste sentido pode ser percebido através da representação de dois docentes ouvidos (13,33%) que, em nossa pesquisa, colocaram como sugestão de tema a ser tratado futuramente nos encontros de formação do Pacto, oficinas com atividades que incluam o uso das novas tecnologias e redes sociais. Com relação à utilização destes instrumentos, Damiani et. al. (2009) alerta: “para o sucesso dessa utilização em sala de aula, é necessário ao professor compreender os processos de aprendizagem decorrentes da era comunicacional, assumindo uma postura crítica e condizente com o atual contexto histórico” (p. 25).

No viés da formação continuada através do trabalho colaborativo, a autora (DAMIANI et. al., 2009) supõe como fatores que podem influenciar fortemente esta prática: a qualidade das trocas que ocorrem e o ambiente no qual acontecem, que deverá ser propício, estimulando o diálogo e a participação de todos. Como princípios sobre os quais deverá assentar-se o trabalho colaborativo, esclarece:

Crescimento e respeito mútuo entre os participantes do grupo; valorização dos indivíduos como profissionais e pessoas; socialização de saberes aprendidos pelas experiências e dificuldades; atenção para o processo de estudo e investigação de problemas para a tomada de decisões individuais e/ou coletivas (DAMIANI et. al., 2009, p. 9).

Indo mais além, e incluindo aqui o uso das novas tecnologias, Devés (2003) relata que através de redes de cooperação cujo objetivo seja a socialização de conhecimentos, é possível estabelecer uma rede epistemológica *desde e para* a América Latina, valorizando nossos autores e pensadores, sem precisarmos ter como referência os países europeus. As comunidades de prática (SCHÖN, 1992; NÓVOA, 2009) são também aliados importantes no processo de trabalho colaborativo. Nóvoa (2009) observou atentamente a comunidade médica e de lá trouxe importantes lições, as quais podem ser *transplantadas* à formação docente:

Do que pude observar, quero chamar a atenção para quatro aspectos: i) o modo como a formação se realiza a partir da observação, do estudo e da análise de cada caso; ii) a identificação de aspectos a necessitarem de aprofundamentos teóricos, designadamente quanto à possibilidade de distintas abordagens de uma mesma situação; iii) a existência de uma reflexão conjunta, sem confundir os papéis de cada um (chefe da equipa, médicos, internos, estagiários, etc.), mas procurando mobilizar um conhecimento pertinente; iv) a preocupação com

questões relacionadas com o funcionamento dos serviços hospitalares e a necessidade de introduzir melhorias de diversa ordem (p. 13-14).

Seria desejável se os professores recém-formados pudessem contar com uma espécie de “tutor” que os acompanhasse e aconselhasse nas primeiras turmas, buscando através do trabalho prático, soluções para o insucesso e aprofundamento teórico para o aprendiz. É o que Nóvoa (2009) chama de passar a formação de professores para *dentro* da profissão: “Nestes anos em que transitamos de aluno para professor é fundamental consolidar as bases de uma formação que tenha como referência lógicas de acompanhamento, de formação-em-situação, de análise da prática e de integração na cultura profissional docente” (p. 15). Em lugar desse acompanhamento, o que nossa experiência mostra é justamente o contrário: ao professor recém-formado são destinadas as turmas mais difíceis e, como o trabalho colaborativo é praticamente inexistente, este permanece abandonado à própria sorte. Devido a isso,

É urgente reforçar as comunidades de prática, isto é, um espaço conceptual construído por grupos de educadores comprometidos com a pesquisa e a inovação, no qual se discutem ideias sobre o ensino e aprendizagem e se elaboram perspectivas comuns sobre os desafios da formação pessoal, profissional e cívica dos alunos (NÓVOA, 2009, p. 17).

Referindo-se ao resgate da identidade e da profissionalidade do professorado, Bolívar (2003) nos ensina que os anos 1980 foram marcados por uma forte valorização da gestão (o que no Brasil coincide com a adesão à política neoliberal, por recomendação de organismos multilaterais) e as práticas pedagógicas acabaram saindo do foco das discussões, mas

Si el centro como organización se constituyó en los ochenta como unidad básica de cambio, dejando el trabajo en el aula en un segundo plano, dependiente del trabajo conjunto, en una cierta vuelta, ahora - tras la evaluación de las propuestas reestructuradoras- se vuelve a hablar de la necesaria recuperación del aula y de los procesos de enseñanza y aprendizaje (p. 16).

As sessões formativas propostas por Picado (2009), além de se apresentarem como uma oportunidade de aprendizagem contínua, servem também para o fortalecimento da saúde mental do educador, pois organizadas sequencialmente, podem “despertar os docentes para mobilizar conexões e sinergias” (p. 24). Através desta estratégia, o autor insere um novo estudo ao cenário da docência: o do *bem-estar docente*, o qual define como “a motivação e a realização do professor em virtude de um conjunto de competências de resiliência e de estratégias desenvolvidas para conseguir fazer face às exigências e dificuldades profissionais, ultrapassando-as e melhorando o seu

desempenho” (p. 4). Ainda segundo Picado (2009), há uma relação direta entre o bem-estar docente e o bem-estar discente, pois “tendo em conta os fenômenos de modelação, o professor motivado e realizado tem uma maior probabilidade de ter alunos que também se caracterizam dessa forma” (p. 4).

Acreditamos, portanto, que as jornadas de formação do Pacto foram uma experiência importante no sentido de mobilizar os educadores e educadoras para um trabalho colaborativo, ainda que tenha sido a primeira proposta efetiva neste sentido. A comunidade escolar, incluindo-se aqui as famílias, os alunos, a gestão e o corpo docente podem e devem trabalhar conjuntamente, articulando as práticas ao PPP da escola, fortalecendo-se a profissionalização docente e primando pela melhoria na aprendizagem dos alunos.

## APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS E NOVAS UTOPIAS

Com a conclusão desta pesquisa, chegamos ao entendimento de que a mesma não é o final de uma caminhada, mas na realidade o início de uma jornada de novas e fascinantes descobertas e estudos, uma vez que anuímos, com Santos (2002c), quando o mesmo entende que através da imaginação e da investigação, será possível construir “novas possibilidades humanas e novas formas de vontade [...] em nome de algo que vale a pena lutar e que a humanidade tem direito” (p. 331-332). Desta maneira, salientamos o potencial da pesquisa para contribuir com a melhora da qualidade da educação e acreditamos que este é um campo com o qual temos ainda muito para contribuir.

A delimitação do campo do conhecimento foi um incentivo extra para a pesquisa, pelo fato de que não encontramos trabalhos acerca do Pacto Nacional do Ensino Médio. Embora sejam fartos os estudos sobre formação continuada e escassas as produções acerca do tema evasão, estudar o Pacto e suas intercorrências configurou-se em uma oportunidade ímpar no sentido de contribuir com a produção de conhecimento sobre uma política educacional tão significativa e de tão ampla abrangência como esta.

Toda a reflexão proposta nesta investigação orbitou em torno de cinco questões norteadoras, sendo que a primeira relaciona-se com o contexto sócio-político-educacional que estrutura as políticas de formação continuada docente no Brasil e a importância do Pacto Nacional do Ensino Médio nesse universo. Neste viés, percebemos que a jovem história da universalização da também recente Educação Básica brasileira pós Constituição de 1988 e com a nova LDB, lei n. 9394/96, tem alcançado grandes conquistas. Pese a que caminhe descompassadamente devido ao seu já característico caráter de descontinuidade - o que com o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio não tem se mostrado diferente -, o Brasil luta para escolarizar seus cidadãos, pelo menos até os 17 anos de idade. O desafio de incluir nesta empreitada os 49% de jovens de 15 a 17 anos que estão fora da escola tem recebido atenção não só de parte da União, como também de organismos multilaterais. Além da inclusão, outro problema tem merecido a atenção de todos: o abandono escolar, que no período de 1999 a 2011 dobrou, indo de 7,4% a 16,2%, de acordo com dados do Sedae. Neste contexto, surge uma política educacional de abrangência nacional: O Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio. Como o próprio nome indica, segundo o dicionário Aurélio Online, *pacto* significa: *Ajuste, convenção, acordo, tratado*<sup>86</sup>, e tratou-se de uma articulação de ações

---

<sup>86</sup> Disponível em: <http://www.dicionariodoaurelio.com/pacto>. Acesso em 22.09.2015.

coordenadas entre a União, os governos estaduais e distrital, com o objetivo de melhorar a qualidade e diminuir a evasão na última etapa da Educação Básica. A estratégia constou em jornadas de formação de 200 horas anuais para os educadores e gestores, cuja adesão era voluntária, mediante o recebimento de bolsa mensal de R\$200,00. O objetivo constituiu-se em ir ao encontro do problema do abandono escolar e tentar minimizá-lo através da elevação da qualidade do ensino.

A segunda questão norteou-nos a trazer as representações dos gestores e docentes de escolas da rede de ensino estadual de Santa Cruz do Sul / RS sobre o Pacto Nacional do Ensino Médio, após um ano inteiro de jornadas de formação (2014), com os quais acordamos a devolutiva dos dados para o final do segundo semestre de 2015. Ainda que no início do ano de 2015 tenham sido suspensos os encontros, devido a medidas de ajuste fiscal da União (mais uma vez situa-se a descontinuidade como matiz de uma política educacional), consideramos que a relevância deste trabalho não se desfaz, à medida que seu recorte temporal está justamente neste ano, o de 2014, quando ocorreram os encontros. Com relação aos encontros de formação continuada do Pacto, a totalidade dos entrevistados referiu que estes se davam com periodicidade semanal fazendo menção ao ambiente, considerado satisfatório, tanto no aspecto físico, como emocional. Sobre a metodologia utilizada, a grande maioria (86%) a considerou adequada, variada e interessante. Na representação da totalidade dos docentes e gestores, a compensação financeira de R\$ 200,00 mensais foi considerada importante, referindo os baixos salários dos professores. Quando solicitamos que os entrevistados contribuíssem com sugestões para os próximos encontros, a totalidade referiu que gostariam da continuidade das jornadas de formação do Pacto, mesmo aqueles que não as consideraram satisfatórias durante o ano de 2014. Foram propostos temas como um trabalho prático, com oficinas, atividades interdisciplinares, projetos e sequências didáticas, e a questão das novas tecnologias e mídias.

A terceira questão levou-nos a tentar entender se a formação continuada docente proposta pelo Pacto é um fator auxiliar na redução da evasão do Ensino Médio segundo as representações dos gestores e docentes das escolas da rede de ensino pública estadual de Santa Cruz do Sul / RS. Para tanto, buscamos primeiramente os dados de evasão - das escolas envolvidas, do município como um todo e também do estado do Rio Grande do Sul - dos últimos três anos (2012, 2013 e 2014), a fim de verificarmos seus índices. Num segundo momento, ouvimos professores de duas escolas públicas estaduais do município de Santa Cruz do Sul, cidade de colonização alemã, situada na região conhecida como

Vale do Rio Pardo, a 150 km de Porto Alegre, capital do estado, e onde por muito tempo residimos, buscando suas representações a respeito da possibilidade haver alguma relação entre o Pacto e a redução da evasão, bem como da elevação da qualidade do ensino. Como resultados, podemos, aparentemente, trazer bons agouros sobre o tema abandono escolar, uma vez que, conforme auferido, este tem se apresentado em queda, tanto nas duas escolas que constituíram o universo da pesquisa, como no município de Santa Cruz do Sul como um todo e também no estado do Rio Grande do Sul. Ainda que não se constitua uma realidade no quadro de evasão do estado do Rio Grande do Sul, a maior queda das taxas nas escolas pesquisadas e no município deu-se no período de 2013 para 2014. Comparando os dados das duas escolas, o Pacto parece não ter sido decisivo diretamente na escola de menor aderência, já que esta teve um índice de evasão mais significativo do que a escola de maior aderência, ainda assim, é esta escola que apresentou aumento do abandono no período de 2012 a 2013, diferentemente do cenário total, que apresenta um contínuo descenso desde 2012. Com relação à representação dos docentes e gestores a este respeito (se o Pacto poderia interferir nos índices de evasão), 47% referiram que a mesma tem outros motivos, mas 33% acreditam que sim. Entretanto, 54% fazem uma relação direta entre o abandono escolar e a prática pedagógica. Desta maneira, podemos inferir que, embora o professor não considere que o Pacto tenha relação direta com a diminuição da evasão escolar, o docente reconhece a estreita relação entre o abandono escolar e o quefazer pedagógico.

A quarta questão norteadora buscou saber se a maior ou menor adesão ao Pacto Nacional do Ensino Médio pelos docentes interfere na prática educativa. Neste sentido, verificamos que 80% dos respondentes acreditam que os encontros de formação do Pacto podem ter relação com o aumento da qualidade do ensino, o que nos mostra que, apesar de ter sido suspensa, esta política educacional aparentemente caminhava para a concretização do seu maior objetivo. Interessante ponto auferido na coleta de dados empíricos é que, mesmo aqueles docentes que não consideram importantes os encontros de formação, sugeriram temas para a sua continuidade, ou seja, nenhum dos respondentes sinalizou pela não-continuidade dos encontros de formação. Desta forma, podemos entender que há um novo senso comum participativo (SANTOS, 2002c) no senso comum político, o que augura certo amadurecimento político, pois quanto mais o cidadão dominar a política com *P* maiúsculo (BAUMAN, 2001), maior será sua liberdade (SANTOS, 2002c).



A quinta questão norteadora constituiu-se em saber se os encontros de formação continuada do Pacto Nacional do Ensino Médio seriam uma possibilidade de emancipação ou regulação na perspectiva da participação de docentes e gestores das escolas que constituíram o universo da pesquisa. Sobre este sentimento de participação e emancipação e/ou regulação no processo de implantação do Pacto, a maioria (87%) dos docentes consideraram que sim, que se sentiram protagonistas, referindo também seu crescimento profissional e a oportunidade de trabalhar de forma colaborativa. Ainda assim, foi possível perceber que, quando o cidadão não participa da elaboração de uma política pública, seu envolvimento fica comprometido, pois não incorpora a ideia de vínculo (SANTOS e AVRITZER, 2002). Notamos aqui um dos limites da representatividade, onde há o grande desafio de formar a cultura da participação no pensamento coletivo (WEYH, 2011; HERBERT, 2008). Desta forma, Santos (2002c), ensina que a emancipação social no modelo representativo constitui-se ao mesmo tempo óbvia e inverossímil, restando-nos a utopia, mas no seu sentido relativo, o de buscar caminhos emancipatórios do colonialismo para a solidariedade.

Como se tratou de estudo de caso comparativo, utilizamos o critério de maior e menor aderência docente ao Pacto na eleição das escolas indicadas pela 6ª CRE, auferindo separadamente seus números de evasão. As categorias de análise definidas *a priori* foram evasão, participação e emancipação e/ou regulação. No entanto, como assentamos nossa concepção epistemológica na teoria histórico-crítica, cuja intenção é a de não ater-se somente à interpretação literal dos achados, a decisão pela não-participação da pesquisa por parte da maioria dos docentes da escola de menor aderência ao Pacto (somente 22,22% concordaram em participar), trouxe-nos a necessidade de incluir uma nova categoria de análise: *A voz dos silêncios*. Neste sentido, anuímos com Santos (2002c) no sentido de que na arqueologia virtual do presente “a escavação interessa-se pelos silêncios” (p. 333), para dali deprender novas utopias e novas possibilidades. Para melhor realização desta tarefa *arqueológica*, buscamos entender a escola como local de conflitos, refletimos sobre a desorientação dos mapas na sociedade líquida (BAUMAN, 2001) ou fluída (SANTOS, 2002c), o desencantamento docente e a prática política *versus* prática pedagógica. Com relação à primeira, percebemos um tensionamento forte que circunda o ambiente escolar, uma ruptura ideológica, que se tornou mais acentuada principalmente durante o ano eleitoral (2014, mesmo ano das jornadas de formação). A partir do depoimento de um dos docentes da escola B (a de menor aderência ao Pacto), dizendo que “as discussões tomavam partido e má vontade predominou”, inferimos que

há uma confusão entre prática política e prática político-partidária, a ponto de influenciar na prática pedagógica, parecendo *boicotar* certas ações da gestão ou da escola como um todo. A formação política talvez seja uma matéria pendente em nossos cursos de formação e nas próprias pautas de formação continuada, pois como dizem Rocha e Salbego (2004), é preciso blindar nossa prática política de certo senso de independência, ainda que estejamos filiados a organizações, tendo como compromisso o ser humano e a verdade. Kuenzer (1999) alerta que a ideologia política deve transcender a ideologia político-partidária, no sentido de buscar um consenso que articule as propostas à sua intencionalidade e consecução. Da mesma forma, vivemos um período de desorientação dos mapas, uma época de autonomia isolacionista, de desassossego, “entre um presente quase a terminar e um futuro que ainda não chegou” (SANTOS, 2002c, p. 41), o que também dificulta o sentimento de vínculo e de pertencimento. Aliado a tudo isso, percebemos o desencantamento ou mal-estar docente, (SANTOS, 2002c; OLIVEIRA, 2004; GOMES DE OLIVEIRA, 2006; PICADO, 2009), causado pela vertigem da desorientação dos mapas e das novas tarefas imbuídas ao educador, causando desinteresse, apatia, desmotivação e a sensação de infindáveis tarefas rotineiras: “Só tabelas e mais tabelas para preencher” (DB5).

À guisa de conclusão, podemos dizer que os encontros de formação do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio durante o ano de 2014, ainda que não livre de tensões, foram um aliado à elevação da qualidade da prática pedagógica no Ensino Médio das escolas pesquisadas. As atividades sugeridas, mesmo tendo sido propostas de maneira hegemônica, já que o docente não participou de sua formulação, dificultando o vínculo e o pertencimento, contribuíram para o sentimento de participação e emancipação, devido ao seu caráter reflexivo, numa tentativa de envolver toda a comunidade escolar como, por exemplo, a atividade do Caderno de Formação I da etapa II, que sugere a discussão em sala de aula de metas do PPP (Projeto Político-Pedagógico da escola), ou o levantamento do perfil socioeconômico dos alunos sugerido no Caderno I da Etapa I, permitindo entender melhor a sua realidade. O abandono escolar, aparentemente, encontra-se em queda livre, ainda que não possamos afirmar categoricamente que o Pacto teve uma influência decisiva nestes índices.

Da presente pesquisa podemos inferir, ainda, que o trabalho colaborativo proposto pelas jornadas de formação do Pacto tem se configurado um dos maiores desafios ao docente, no sentido de entender que a escola não é mais o *locus* do saber instituído (DAMIANI et. al., 2009) e que as comunidades de prática ou aprendizagens em rede

(NÓVOA, 2009; SCHÖN, 1992; DEVÉS, 2003; BOLÍVAR, 2003) poderão configurar-se um grande auxílio no sentido de que os educadores e educadoras consigam resgatar sua identidade, sua profissionalidade, valorização própria, da sociedade e do Estado, mobilizando-se em direção à melhora da aprendizagem dos alunos, o que, seguramente, levará consigo a queda da evasão e o aumento da qualidade do ensino.

Como antes referimos, a presente investigação não se constitui no final da caminhada e sim no início de uma nova jornada de estudos e reflexões. Questões como: - De que forma poderiam ser mais profundamente avaliadas as políticas educacionais, conferindo-lhes maior validade e continuidade? Que novas categorias de análise seria possível conferir à avaliação e validação das políticas educacionais? Se a comunidade escolar participasse mais diretamente da elaboração das políticas educacionais, estas poderiam se tornar realmente mais efetivas através do sentimento de vínculo e de participação? – pairam no ar e ocupam nossas reflexões.

Ainda assim, esperamos ter contribuído para a discussão e o entendimento de uma política educacional abrangente e mobilizadora como se constituíram as jornadas de formação continuada do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, no sentido de recusar “o fechamento do horizonte de expectativas e de possibilidades” (SANTOS, 2002c, p. 333).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABBAGNANO, Nicola. Dicionário de Filosofia. Tradução da 1ª ed. Brasileira coordenada e revista por Alfredo Bosi. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- ABDIAN, Graziela Zambão e HERNANDES, Elianeth Dias Kanthack. Concepções de gestão e vivência da prática escolar democrática. **RBP**, v.28, n.1, p. 144-162, jan/abr. 2012.
- ADORNO, Theodor. **Educação e emancipação**. Tradução de Wolfgang Leo Maar. SP: Paz e Terra, 1995.
- AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, 2009. 13, 13-29. Disponível em <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/rle/n13/13a02>. Acesso em 14.11.2014.
- ALMEIDA, Miguel Rodrigues de. **Educação de Jovens e Adultos no município de Senhor do Bonfim – Bahia**: Relação entre a prática docente e a evasão escolar. Dissertação de Mestrado. UFRJ, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: [http://bdtd.ufrj.br//tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=649](http://bdtd.ufrj.br//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=649). Acesso em 16.01.2015.
- ALVES, Rubem. **Por uma teologia da libertação**. São Paulo: Fonte Editorial, 2012.
- AMARAL, Daniela Patti. OLIVEIRA, Renato José de. Na contramão do Ensino Médio Inovador: propostas do Legislativo Federal para inclusão de disciplinas obrigatórias na escola. **Cad. Cedes**, Campinas, vol. 31, n. 84, p. 209-230, maio-ago. 2011. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 17.11.2014.
- ARROYO, Miguel. Educação e exclusão da cidadania. In: **Educação e cidadania: quem educa o cidadão?** BUFFA, Ester, ARROYO, Miguel e NOSELLA, Paolo. 14ª. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como política pública**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.
- AZEVEDO, José Clóvis de; e REIS, Jonas Tarcísio. **Reestruturação do ensino médio: pressupostos teóricos e desafios da prática**. São Paulo: Editora Fundação Santillana, 2013.
- 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. e MAINARDES, Jefferson (orgs). Políticas educacionais: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.
- BAQUERO, Rute Vivian Angelo. Empoderamento: instrumento de emancipação social? – uma discussão conceitual. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p.173-187, jan.-abr. 2012. PP. 173-187.

- BARROS; Aidil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - Out. 2005. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>.
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/busca>. Acesso em 26.12.2014.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: Uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira, 6ª Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOBBIO, Norberto. **Os intelectuais e o poder**: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea. São Paulo: UNESP, 1997.
- BOLÍVAR, Antonio. Retos actuales del Área de Didáctica y Organización Escolar en el ámbito universitario: experiencias, interrogantes e incertidumbres didáctica y currículum. **Reunión Área Didáctica y Organización Escolar**. Valencia, 15-16 mayo 2003. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2557772>. Acesso em 13.09.2015.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues (org). **Pesquisa participante**. 3. ed, São Paulo: Brasiliense, 1981.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **A educação popular na escola cidadã**. Porto Alegre: Editora Vozes, 2002.
- BRASIL. Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os sistemas de ensino. **Planejando a próxima década**: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação. (MEC/SASE, 2014). Disponível em: [www.pne.mec.gov.br](http://www.pne.mec.gov.br). Acesso em 10.05.2014.
- BRASIL, MEC. 2013a. **Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio**. Disponível em: <http://pactoensinomedio.mec.gov.br/> Acesso em 16.11.2014.
- BRASIL, MEC. 2013b. **Programa Ensino Médio Inovador Documento Orientador**. Disponível em: [portal.mec.gov.br/dmdocuments/documento\\_orientador.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/documento_orientador.pdf). Acesso em 16.11.2014.
- BRASIL, MEC, 2013c. Secretaria de Educação Básica. **Formação de Professores do Ensino Médio - Ensino Médio e formação humana integral**. Etapa I – Caderno I. Curitiba: Setor de Educação da UFPR, 2013.
- BRASIL, MEC, 2013d. Secretaria de Educação Básica. **Formação de Professores do Ensino Médio. ETAPA II, CADERNO I – Organização do trabalho pedagógico no Ensino Médio**. Curitiba: Setor de Educação da UFPR, 2013.

BRASIL. Presidência da República. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília: 20 de dezembro de 1996. Disponível em: < [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm) > Acesso em 07.12.2014.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em 07.12.2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; MARAVALL, José María e PRZEWORSKI, Adam. Reformas econômicas em democracias recentes: uma abordagem social-democrata. Dados – **Revista de Ciências Sociais**, 36 (2), 1993. 171-207. Disponível em: [http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/10135\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/10135_Cached.pdf). Acesso em 10.04.2015.

BRIGGS, A. The Welfare State in historical perspective. In **Archives Europeens de Sociologie**, II, 1961.

BUFFA, Ester; ARROYO, Miguel e NOSELLA, Paolo. **Educação e cidadania: quem educa o cidadão?** 14a. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BURTON, Guy. Teorizando o Estado e a Globalização na política e políticas educacionais. **Práxis Educativa**, Vol. 9, No 2 (2014). Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/viewArticle/6386>. Acesso em 04.04.2015.

CARNEIRO, Moaci Alves. **O Nó do Ensino Médio**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

CASALI, Alípio. Ética como fundamento crítico da educação humanizadora. In: DALLA COSTA, Antônio Amélio; ZARD, Jadir; SILVA, Jolair da Costa (orgs.) **VI Congresso Internacional de Educação: Educação Humanizadora e os desafios éticos na sociedade pós-moderna**. Santa Maria: Biblos, 2015.

CASTILHO, E. A.; KALIL, J. Ética e pesquisa médica: princípios, diretrizes e regulamentações. **Revista da Sociedade Brasileira de Medicina Tropical**, Uberaba, v.38, n.4, p.344-47, jul./ago., 2005. Disponível em <http://www.efdeportes.com/efd153/aspectos-eticos-em-pesquisas-envolvendo-seres-humanos.htm>. Acesso em 02.04.2015.

CAVALIERE, Ana Maria Villela. Educação integral: uma nova identidade para a escola brasileira? **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 23, n. 81, p. 247-270, dez. 2002.

CHAUÍ, Marilena e SANTOS, Boaventura Sousa. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em Ciências Humanas e Sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

COCCO, Eliane Maria e SUDBRACK, Edite Maria. A Educação básica e as práticas de gestão democrática: discussões e encaminhamentos. In: SUDBRACK, Edite Maria (org.). **Políticas Educacionais: condicionantes e embates na educação básica**. Frederico Westphalen: URI, 2014.

COELHO, Vera Schattan; e NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34 Ltda, 2004.

COLLINS, **English Dictionary**. Harper Collins Publishers, New York City, 2003.

CÓSSIO, Maria de Fátima; HYPOLITO, Álvaro Moreira; LEITE, Maria Cecília Lorea; DALL'IGNA, Maria Antonieta. Gestão Educacional e reinvenção da democracia: questões sobre regulação e emancipação. **PBPAE**, v. 26, p. 325-341, mai./ago., 2010.

COSTA, Gilvan Luiz Machado. OLIVEIRA, Dalila Andrade. Trabalho docente no ensino médio no Brasil. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 2, 727-750, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://www.perspectiva.ufsc.br/>. Acesso em 16.11.2014.

DAMIANI, Magda Floriana; PORTO, Tania Maria Esperón; SCHLEMMER, Eliane. (orgs.) **Trabalho colaborativo / cooperativo em educação: uma possibilidade para ensinar e aprender**. São Leopoldo: Oikos; Brasília: Liber Livro, 2009.

DEMO, Pedro. **Conhecimento moderno: sobre ética e intervenção do conhecimento**. Petrópolis: Vozes, 1997.

DEMO, Pedro. **Universidade, aprendizagem e avaliação: horizontes reconstrutivos**. Porto Alegre: Mediação, 2004.

DEVÉS, Eduardo Valdés. **El pensamiento latinoamericano en el siglo XX**. Tomo II. Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990). Santiago: Editorial Biblos. Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2003.

DIAS, Reinaldo. **Ciência política**. São Paulo: Atlas, 2010.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, Propósitos e Processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DOURADO, Luiz Fernandes. **A interiorização do ensino superior e a privatização do público**. Goiânia: Ed. da UFG, 2001.

DOZOL, Marlene de Souza. Concepção histórico-crítica da educação: duas leituras. **Revista Perspectiva**. Florianópolis: UFSC/CED, NUP, n. 21, 1994, p. 105-118.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; CARDOSO, Mauricio Estevam. Regulação Social. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas; CONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABULE,

- Antônio Eduardo de Noronha. **Dicionário de Políticas Públicas**. 2a.ed. revisada. Barbacena: EdUEMG, 2013.
- ESPINOZA, Oscar. **Archivos analíticos de políticas educativas**. V. 17, n. 08, 15 abr. 2009.
- ESTÊVÃO, Carlos Vilar. A Qualidade da educação: suas implicações na política e na gestão pedagógica. **RBPAAE** - v. 29, n. 1, p. 15-26, jan/abr. 2013.
- ESTEVEZ, Manuela. Sentido da inovação pedagógica no ensino superior. In: LEITE, Carlinda (Org.). **Sentidos da pedagogia no ensino superior**. Porto, Portugal, Legis Editora, 2010.
- EVANS, Peter B. Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. Universidade da Califórnia, Berkeley. **Revista de Economia Contemporânea** nº 4 Jul.– Dez. de 1998. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/rec/REC%202/REC\\_2.2\\_03\\_Analise\\_do\\_estado\\_no\\_mundo\\_neoliberal.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/rec/REC%202/REC_2.2_03_Analise_do_estado_no_mundo_neoliberal.pdf). Acesso em 21.04.2015.
- FARENZENA, Nalú e MARCHAND, Patrícia Souza. Relações intergovernamentais à luz do conceito de regulação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 150, p. 788-811, set./dez. 2013.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 20, nº. 59, outubro/2005.
- FÁVERO, Altair Alberto; TONIETTO, Carina; ROMAN, Marisa Fátima. A formação de professores reflexivos: a docência como objeto de investigação. **Revista Educação**. Santa Maria, v. 38, n.2, p. 277-288, maio/ago 2013. Disponível em: <http://cascavel.cpd.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/reeducacao/article/view/5483/5466>. Acesso em 04.04.2015.
- FÁVERO, Altair Alberto e TONIETTO, Carina. A reconstrução da experiência democrática - a democracia como credo pedagógico na filosofia de Dewey. **Revista Práxis Educativa**, v.7, n.1, p. 179-197, jan/jun 2012. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>. Acesso em 06.04.2015.
- FERNÁNDEZ, J. T. El papel del profesor en la innovación educativa. Algunas implicaciones sobre la práctica innovadora. **Educator**, 19, 1995, p.19-32. Disponível em: <http://www.raco.cat/index.php/educar/article/viewFile/42286/90209>. Acesso em 14.08.2015.
- FERRETTI, Celso João. Mudanças em sistemas estaduais de ensino em face das reformas no Ensino Médio e no Ensino Técnico. **Educação & Sociedade**, ano XXI, nº 70, Abril/2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v21n70/a06v2170.pdf>. Acesso em 05.04.2015.
- FREIRE, Paulo; SHOR, Ira. **Medo e ousadia**: o cotidiano do professor. Trad.: Adriana Lopes. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.



- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Esperança**: Um reencontro com a pedagogia do oprimido. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- FREIRE, Paulo. **Política e educação**. São Paulo: Cortez, 1993.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Indignação**: cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo: UNESP, 2000.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILLI, Pablo. **Pedagogia da exclusão**. São Paulo: Vozes, 1995. p. 77-107.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. Ensino Médio e técnico profissional: disputa de concepções e precariedade. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 2013. Disponível em: [sinasefeifes.org.br](http://sinasefeifes.org.br). Acesso em 04.04.2015.
- FURTADO, Celso. Brasil: da República oligárquica ao Estado militar. In: FURTADO, C. (coord.). **Brasil: tempos modernos**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979;
- GADOTTI, Moacir. **Educação integral no Brasil**: inovações em processo. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.
- GADOTTI, Moacir. Educação de adultos como direito humano. **EJA em Debate**, Florianópolis, Ano 2, n. 2. Jul. 2013.
- GARCIA, Regina Leite. Do baú da memória: Histórias de professora. In: ALVES, N. e GARCIA, R.L. (orgs.). **O sentido da escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999, p. 43-64.
- GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, v.13, n.2, p.20-31, maio-ago 2004.
- GOLDENBERG, P; MARSIGLIA, R.M.G.; GOMES, M.H.A., orgs. **O Clássico e o novo: tendências, objetos e abordagens em ciências sociais e saúde**. [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2003. Disponível em <http://books.scielo.org>. Acesso em 27.05.2015.
- GOMES DE OLIVEIRA, Eloiza da Silva. O “mal-estar docente” como fenômeno da pós-modernidade: os professores no país das maravilhas. **Ciências e cognição**, vol. 7, 2006, p. 27-41.
- GRACINDO, Regina Vinhaes. **Gestão democrática nos sistemas e na escola**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.
- GUARIENTI, Eduardo e WEYH, Cênio Back. Políticas Públicas e práticas educacionais no Brasil. **Anais do VIII Simpósio Nacional de Educação e II Colóquio Internacional de Políticas Educacionais e Formação de Professores**, 2014, p. 256-266. Disponível em: <http://www.fw.uri.br/NewArquivos/publicacoes/publicacoesarquivos//184.pdf>. Acesso em 01.12.2014.

HAYEK, F. **Os fundamentos da liberdade**. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1983.

HERBERT, Sérgio Pedro. **Orçamento participativo na perspectiva de Freire e Gramsci: condições para emergência e formação de lideranças**. Porto Alegre: Redes Editora, 2008.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro/2001 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>. Acesso em 21.04.2015.

IMBERNÓN, Francisco. **Formação docente e profissional: formar-se para a mudança e a incerteza**. São Paulo: Cortez, 2001.

KIRSCHBAUM, Charles. Decisões entre pesquisas quali e quanti sob a perspectiva de mecanismos causais. **RBCS**, Vol. 28 nº 82 junho/2013.

KUENZER, Acacia Zeneida. As políticas de formação: A constituição da identidade do professor sobrando. **Educação & Sociedade**, ano XX, nº 68, Dezembro/99. Disponível em: [http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/17019\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/17019_Cached.pdf). Acesso em 10.04.2015.

KUENZER, Acacia Zeneida. O Ensino Médio no Plano Nacional de Educação 2011-2020: superando a década perdida? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 851-873, jul-set. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 10.04.2015.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER; Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, 67: 49-103, 2006 .

LECHNER, Norbert. **Los Patios Interiores de la Democracia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2012.

LIBÂNEO, José Carlos. Os conteúdos escolares e sua dimensão crítico-social. **Revista da ANDE**, n. 11, 1986.

LIMA, Licínio C. Cidadania e educação: Adaptação ao mercado competitivo ou participação na democratização da democracia? **Educação, Sociedade & Culturas**, nº 23, 2005, p. 71-90.

LIMA, Antonio Bosco de. Estado, educação e controle social: introduzindo o tema. **RBPAE**, v. 25, n. 3, p. 473-488, set./dez. 2009.

LOPES, Alice Casimiro e LÓPEZ, Silvia Braña. A performatividade nas políticas de currículo: o caso do Enem. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v.26, n.01, p.89-

110, abr. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/edur/v26n1/05.pdf>. Acesso em 17.11.2014.

LÜDTKE, Menga e CRUZ, Giseli. Um estudo sobre as relações entre o professor de educação básica e a pesquisa. **Revista Lusófona de Educação**, n.3, p.23-39, 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/pdf/cp/v35n125/en\\_a0635125.pdf](http://www.scielo.br/pdf/cp/v35n125/en_a0635125.pdf). Acesso em 02.04.2015.

LÜDTKE, Menga e CRUZ, Giseli. Aproximando universidade e Escola de educação básica pela pesquisa. **Cadernos de pesquisa**, v.35, n.35, n.125, p. 81-109, maio/ago. 2005.

MAINARDES, Jeferson. Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de Políticas Educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf>. Acesso em 21.04.2015.

MALAQUIAS, Bruno Pires. **O analfabetismo digital**. Site do Instituto Brasileiro de Direito da Informática. 21.05.2003. Disponível em: <http://www.ibdi.org.br/site/artigos.php?id=159>. Acesso em 14.08.2015.

MASETTO, Marcos T. Professor Universitário: um profissional da educação na atividade docente. In: MASETTO, Marcos T. (Org.) **Docência na Universidade**. Campinas, SP: Papyrus, 1998.

MASETTO, Marcos T. e GAETA, Cecília. Docência com profissionalidade no Ensino Superior. In: **Brazilian Geographical Journal: Geosciences and Humanities Research Medium**, Ituiutaba, v. 4 Special Issue 1 p. 299-310, jul./dez. 2013.

MÉSZÁROS, I. **A Educação para além do capital**. Tradução Isa Tavares. 2a ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MOEHLECKE, SABRINA. O ensino médio e as novas diretrizes curriculares nacionais: entre recorrências e novas inquietações. **Revista Brasileira de Educação**, v. 17 n. 49 jan.-abr. 2012. Disponível em: [www.scielo.br/rbedu](http://www.scielo.br/rbedu). Acesso em 16.11.2014.

MORAES, R. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, 1999. Disponível em [www.cliente.argo.com.br](http://www.cliente.argo.com.br). Acesso em 27.05.2015.

MORIN, Edgar. **Terra-pátria**. Porto Alegre: Sulina, 2005.

NASCIMENTO, Maria Isabel Moura e SBADELOTTO, Denise Kloeckner. A escola unitária: educação e trabalho em Gramsci. **Revista Histedbr On-line**, Campinas, n. 30, p. 275-291, jun. 2008. Disponível em: [http://ri.uepg.br:8080/riuepg/bitstream/handle/123456789/700/ARTIGO\\_EscolaUnit%20C3%A1riaEduca%C3%A7%C3%A3o.pdf?sequence=1](http://ri.uepg.br:8080/riuepg/bitstream/handle/123456789/700/ARTIGO_EscolaUnit%20C3%A1riaEduca%C3%A7%C3%A3o.pdf?sequence=1). Acesso em 10.04.2015.

NÓBREGA, J. E. N., SILVA, M. J. R., SILVA, F. P., SANTOS, W. B. Conselho escolar, da teoria à prática: Diagnóstico de atuação. **Ufpb**, 2012. Disponível em: <http://www.ies.ufpb.br/ojs2/index.php/rle/article/view/10970>. Acesso em 06.04.2015.

NOGARO, Arnaldo e SILVA, Henriqueta Alves. **Professor reflexivo: prática emancipatória?**. 1ª Ed. Curitiba, PR: CRV, 2015.

NOSELLA, Paolo. Trabalho e perspectivas de formação dos trabalhadores: para além da formação politécnica. **Revista Brasileira de Educação**, v. 12 n. 34 jan./abr. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v12n34/a11v1234.pdf>. Acesso em 02.04.2015.

NOSELLA, Paolo. Ética e pesquisa. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 29, n. 102, p. 255-273, jan./abr. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v29n102/a1329102.pdf>. Acesso em 01.04.2015.

NÓVOA, A. **Professores, Imagens do futuro presente**. Lisboa: Educa, 2009, 41 p.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, set/dez 2004, p. 1127-1144.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo às políticas de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, abr/jun 2011, p. 323-337.

PAIVA, Camila Ferreira Lopes e SILVA, Joyce Mary Adam de Paula. As polêmicas faces do Ensino Médio. **Revista Educação: Teoria e Prática**. Rio Claro. Vol. 23, n. 43, p. 44-61. Maio-Ago, 2013. Disponível em <http://base.repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/107107/ISSN1981-8106-2013-23-43-44-61.pdf?sequence=1>. Acesso em 10.04.2015.

PARO, Vitor. Gestão da Escola Pública: a Participação da Comunidade. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Vol. 73, n.174, 1992.

PEÇAS, Américo. Escola, ética, cidadania: a urgência da democracia na ação educativa. In: DALLA COSTA, Antônio Amélio; ZARD, Jadir; SILVA, Jolair da Costa (orgs.) **VI Congresso Internacional de Educação: Educação Humanizadora e os desafios éticos na sociedade pós-moderna**. Santa Maria: Biblos, 2015.

PICADO, Luís. Ser professor: do mal-estar para o bem-estar docente. **Portal dos Psicólogos**. 25.04.2009. Disponível em: [www.psicologia.com.pt](http://www.psicologia.com.pt). Acesso em 13.09.2015.

PINHEIRO, Nathan Carvalho. **Educação de qualidade na perspectiva de professores de física da Educação Básica: um estudo das interações discursivas em grupos focais**, baseado na sociologia da educação de Pierre Bourdieu. Dissertação de Mestrado. UFRGS, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/70338>. Acesso em 14.01.2015.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo, Martins Fontes, 1997.

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

RIBEIRO, Wagner Costa. Conhecimento tradicional e propriedade intelectual nas organizações multilaterais. **Ambiente & Sociedade**, Campinas v. X, n. 1, p. 39-55, jan.-jun. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v10n1/v10n1a04.pdf>. Acesso em 10.04.2015.

RIO GRANDE DO SUL, Comissão de Ensino Médio e Educação Superior. Parecer n. 310/2012, Processo SE n. 2936/19.00/12.9. **Aprova o Regimento Escolar Padrão para o Ensino Médio Politécnico a ser adotado por escolas da Rede Pública Estadual que solicitarem credenciamento e autorização para o funcionamento desse curso a partir do ano letivo de 2012**. Porto Alegre, 04 de abril de 2012. Disponível em: [http://www.educacao.rs.gov.br/dados/ens\\_med\\_regim\\_padrao\\_em\\_Politec\\_I.pdf](http://www.educacao.rs.gov.br/dados/ens_med_regim_padrao_em_Politec_I.pdf). Acesso em 04.05.2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Proposta pedagógica para o Ensino Médio Politécnico e educação profissional integrada ao Ensino Médio - 2011-2014**. Gabinete do governador Tarso Genro, out./nov. 2011. Disponível em: [http://www.educacao.rs.gov.br/dados/ens\\_med\\_proposta.pdf](http://www.educacao.rs.gov.br/dados/ens_med_proposta.pdf). Acesso em 10.04.2015.

ROCHA, Luciene Martins Ferreira. **A concepção de formação continuada nos programas da união e repercussões no âmbito municipal**. Dourados, MS: UFGD, 2010.

ROCHA, Marcelo e SALBEGO, Juliana. Por uma educação política: diálogos possíveis entre Paulo Freire e Edward Said. In: FREITAS, Ana Lúcia Souza; GHIGGI, Gomercindo; PEREIRA, Thiago Ingrassia. (orgs.) **Paulo Freire: em diálogo co outros (as) autores (as)**. Passo Fundo: Méritos, 2014.

ROSO, A., ROMANINI, M. Empoderamento individual, empoderamento comunitário e conscientização: um ensaio teórico. **Psicologia e Saber Social**, 3, jul. 2014. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/psi-sabersocial/article/view/12203>. Acesso em: 30.05.2015.

ROSSATO, Ricardo e ALVES, Marcos Alexandre. Educação ética em tempos pós-modernos. In: DALLA COSTA, Antônio Amélio; ZARD, Jadir; SILVA, Jolair da Costa (orgs.) **VI Congresso Internacional de Educação: Educação Humanizadora e os desafios éticos na sociedade pós-moderna**. Santa Maria: Biblos, 2015.

SABO, Ricardo Dezso. **Saberes Docentes: a análise combinatória no Ensino Médio**. Dissertação de Mestrado em educação Matemática. PUC/SP, São Paulo, 2010. Disponível em: [http://www.sapientia.pucsp.br/tde\\_arquivos/13/TDE-2010-05-14T05:07:32Z-9232/Publico/Ricardo%20Dezso%20Sabo.pdf](http://www.sapientia.pucsp.br/tde_arquivos/13/TDE-2010-05-14T05:07:32Z-9232/Publico/Ricardo%20Dezso%20Sabo.pdf). Acesso em 12.01.2015.

SANTOS, Boaventura Sousa. **Um Discurso sobre as Ciências**. 15ª edição. Porto: Afrontamento, 1988.

SANTOS, Boaventura Sousa. SANTOS, B.S. **Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 4. ed, 1997.

SANTOS, Boaventura e AVRITZER, Leonardo. **Introdução**: para ampliar o cânone democrático. 2002. Disponível em:  
<http://www.economia.esalq.usp.br/intranet/uploadfiles/477.pdf> Acesso em 07.12.2014.

SANTOS, Boaventura Sousa. **Democracia e Participação**: O Caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto: Afrontamento, 2002a.

SANTOS, Boaventura Sousa. **Reinventar a democracia**. 2ª edição. Lisboa: Tipografia Guerra, 2002b.

SANTOS, Boaventura Sousa. **A Crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 4ª edição. São Paulo: Cortez, 2002c.

SANTOS, Boaventura Sousa. A universidade no século XXI: Para uma Reforma Democrática e Emancipatória da Universidade. **Educação, Sociedade & Culturas**, nº 23, 2005, p. 137-202.

SANTOS, Boaventura Sousa. **Pensar el estado y la sociedad**: desafíos actuales. 1a ed., Buenos Aires : Waldhuter Editores, 2009.

SANTOS, Boaventura Sousa. **Descolonizar el saber, reinventar el poder**. Montevideo: Ediciones Trilce, 2010.

SAVIANI, Demerval. *O choque teórico da politecnicidade*. Revista Trabalho, Educação e Saúde 1 (1). Rio de Janeiro, Fiocruz, 2003. p. 131-152.

SCHNEIDER, Sergio; SCHMITT, Cláudia Job. *O uso do método comparativo nas Ciências Sociais*. Cadernos de Sociologia, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998 Disponível em: <http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/373.pdf>. Acesso em 08.04. 2015.

SCHÖN, D. **Formar professores como profissionais reflexivos**. In: NÓVOA, A. (org.) Os Professores e sua formação. Lisboa: Dom Quixote, 1992. p.77-92.

SHUELER, Alessandra Frota Martinez e MAGALDI, Ana Maria Bandeira de Mell. Educação escolar na Primeira República: memória, história e perspectivas de pesquisa. **Revista Tempo**. N. 26. P. 32-55. 2009. Disponível em  
<http://www.scielo.br/pdf/tem/v13n26/a03v1326.pdf> Acesso em 10.02.2015.

SILVA, Hilda e RIBEIRO, Ricardo. A difícil expansão do acesso real ao Ensino Médio no Brasil. **Revista Educação e Cultura Contemporânea**, v. 12, n.27, 2011, p. 231-257.

SILVA, Marcelo Soares Pereira da e TORRES, Ivanna Sant`Ana. Fraternidade: uma categoria política na construção da gestão democrática da e na educação. **RBPAAE** - v. 30, n. 3, p. 477 - 496 set./dez. 2014.

- 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 06.02.2015.
- SUDBRACK, Edite Maria. **Rosa-dos-ventos**: traços da formação docente pós-LDB. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2009. Série Política e Gestão da Educação.
- SUDBRACK, Edite Maria. (org.). **Políticas Educacionais: condicionantes e embates na educação básica**. Frederico Westphalen: URI, 2014.
- TEIXEIRA, Elizabeth. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.
- TELLO, César. El campo teórico de la política educacional: modelos, abordajes y objetos de estudio. **Jornal de Políticas Educacionais**. No 14. Jul-Dez. 2013. PP. 62-75. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/jpe/article/view/38225>. Acesso em 15.11.2014.
- TEMPONI, Flávia; MACHADO, Lucilia Regina de Souza. Políticas de Educação integral, de intersectorialidade e de desenvolvimento local: um diálogo possível? **RBPAE**, v. 27, n. 3, p. 361-588, set./dez., 2011.
- TEODORO, António. **A educação em tempos de globalização neoliberal**: os novos modos de regulação das políticas educacionais. Brasília: Liber Livro, 2011.
- TURDI, L. M. **Qualidade total**: afinal, de que estamos falando? Texto para discussão número 459. IPE, Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília: fev. de 1997.
- URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? Apresentado no Encontro Anual da American Political Science Association (Apsa), Washington (EUA), setembro de 2005. Tradução de Mauro Soares. **Lua Nova**, São Paulo, 67, p. 191-228, 2006.
- VALOURA, Leila de Castro. Paulo Freire: o educador brasileiro autor do termo empoderamento, em seu sentido transformador. **Otics Rio**, 2006. Disponível em: [http://www.otics.org/estacoes-de-observacao/rio-saude-presente/subpav/promocao-da-saude/cpai/CPAI%20-%20Leituras%20interessantes/paulo-freire-o-educador-brasileiro-autor-do-termo-empoderamento-em-seu-sentido-transformador/at\\_download/file](http://www.otics.org/estacoes-de-observacao/rio-saude-presente/subpav/promocao-da-saude/cpai/CPAI%20-%20Leituras%20interessantes/paulo-freire-o-educador-brasileiro-autor-do-termo-empoderamento-em-seu-sentido-transformador/at_download/file). Acesso em 30.05.2015.
- VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. A pesquisa qualitativa nos programas de pós-graduação em nutrição no Brasil: análise das dissertações e teses. **Demetra**; 2013; 8(Supl.1); 329-348. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/6741/5677#.VUwNhPIViko>. Acesso em 04.04.2015.
- VIEIRA, Evaldo Amaro. Poder e Educação. In: **Educação & Sociedade**, ano 1, volume 1. Unicamp/ Cortez & Moraes, setembro de 1978.

VIEIRA, Sofia Lerche. Poder local e educação no Brasil: dimensões e tensões. **RBPAE**, v. 27, n. 1, p. 123-133, jan/abr. 2011. Disponível em [www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19972/11603](http://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19972/11603) Acesso em 02.02.2015.

WERNECK, Hamilton. **Se você finge que ensina, eu finjo que aprendo**. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 1993.

WEYH, Cênio Back. **Educar pela participação**. Santo Ângelo: FURI, 2011.



**APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO****TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA ENTREVISTA COM OS PROFESSORES E GESTORES DAS ESCOLAS PESQUISADAS**

URI – UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS MISSÕES  
CÂMPUS DE FREDERICO WESTPHALEN

**O PACTO NACIONAL DO ENSINO MÉDIO NA FORMAÇÃO CONTINUADA DOCENTE E SUA RELAÇÃO COM A EVASÃO DE ALUNOS: UM ESTUDO COMPARATIVO EM ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS DE SANTA CRUZ DO SUL/RS****TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO de acordo com a RES 466/12 do Conselho Nacional de Pesquisa**

Você está sendo convidado (a) a participar do projeto de pesquisa com o título: “O Pacto Nacional do Ensino Médio na formação continuada docente e sua relação com a evasão de alunos: um estudo comparativo em escolas públicas estaduais de Santa Cruz do Sul/RS”, sob responsabilidade da pesquisadora Hildegard Susana Jung. O estudo tem por objetivo analisar a Política Educacional do Pacto Nacional do Ensino Médio, a fim de perceber suas intercorrências com a evasão escolar e o sentimento de participação por parte dos docentes. Esta pesquisa justifica-se pela necessidade de avaliar cientificamente a possibilidade de o Pacto já estar alcançando seu objetivo, que é o de aumentar a qualidade do ensino na última etapa da Educação Básica e diminuir os alarmantes índices de evasão.

Sua participação voluntária na pesquisa será em forma de resposta a um questionário, realizado de maneira anônima (sem identificação). A duração da participação será de meia hora aproximadamente, sendo que após este encontro, não serão necessários outros envolvimento no estudo por parte do pesquisado.

Importante ressaltar que a participação nesta pesquisa não acarretará nenhum benefício direto aos participantes, porém, contribuirá para o aumento do conhecimento sobre o assunto estudado e os seus resultados poderão auxiliar o desenvolvimento de estudos futuros. Não existem riscos conhecidos associados ao procedimento previsto, tampouco desconfortos em participantes do estudo.

A participação é totalmente voluntária, assim como a não participação ou desistência após ingressar na pesquisa, não implicará em nenhum tipo de prejuízo para o participante. Não está previsto nenhum tipo de pagamento pela participação no estudo e o participante não terá nenhum custo com respeito aos procedimentos envolvidos.

A confidencialidade dos dados de identificação pessoal dos participantes será preservada, e os resultados serão divulgados de maneira agrupada, sem identificação. Todas as dúvidas poderão ser esclarecidas antes e durante o curso da pesquisa, através do contato com a pesquisadora responsável: Hildegard Susana Jung, telefones: (51)99076320 ou (55)84247550, e-mail: hildegardsjung@gmail.com. O Comitê de Ética em Pesquisa poderá ser contato para esclarecimento de dúvidas pelo telefone: (55) 37449306 das 08h às 11:30h.

Este documento foi elaborado em duas vias, uma delas é entregue ao participante e a outra é mantida pela pesquisadora.

---

**Participante**

---

**Pesquisadora**

**Santa Cruz do Sul, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.**

## APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO PARA OS DOCENTES E GESTORES DAS ESCOLAS

UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS  
MISSÕES – URI

Programa De Pós-Graduação – Mestrado em Educação

PESQUISA SOBRE O PACTO NACIONAL PELO FORTALECIMENTO DO  
ENSINO MÉDIO

MESTRANDA: Hildegard Susana Jung ([hildegardsjung@gmail.com](mailto:hildegardsjung@gmail.com))

### QUESTIONÁRIO

*Querido professor(a): O objetivo desta investigação é ouvir a sua opinião sobre uma Política Pública que tem como objetivo aumentar o padrão da qualidade e conter os altos índices de evasão do Ensino Médio, considerado hoje o “gargalo” da educação brasileira. Este questionário, sem identificação, fará parte de pesquisa de Dissertação de Mestrado que pretende mostrar a perspectiva do professor a respeito do assunto. Garantimos total o anonimato dos respondentes, bem como de suas respectivas escolas.*

*“Escuta e serás sábio. O começo da sabedoria é o silêncio”. (Pitágoras)*

Guia de perguntas:

- 1) Tempo total de magistério do professor: .....
- 2) Onde aconteceram os encontros? Você acha que o ambiente físico no qual se desenvolveram em 2014 foi satisfatório? Você se sentiu à vontade? Por quê? .....
- 3) Qual foi a periodicidade dos encontros? .....
- 4) Com relação à metodologia utilizada, o que você achou? .....
- 5) Você acredita que os encontros influenciaram na qualidade de sua prática educativa? Como? Por quê? .....
- 6) Você acredita que pode haver alguma relação entre os encontros de formação e a melhora da qualidade de ensino? Por quê? .....
- 7) Você acredita que pode haver alguma relação entre os encontros de formação e a evasão escolar? Você acha que esta poderá diminuir a partir do Pacto? Por quê? .....

8) Você acredita que o incentivo financeiro para os participantes dos encontros de formação é importante? Por quê? .....

9) Considerando que a participação é um dos princípios para o exercício da cidadania dentro do conceito de emancipação e democracia, você acredita que o Pacto, através de seus encontros de formação continuada, pode ser considerado como um instrumento de participação e emancipação do professor, enquanto cidadão, no processo de implantação desta Política Educacional? Por quê? .....

10) Você acredita que o Pacto incentiva a interdisciplinaridade?

11) Que sugestões você daria para os próximos encontros? .....

*Obrigada pela sua participação!!!*