



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO  
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE RONDONÓPOLIS  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



**PAMELA JORDANA DE MENEZES**

**PROGRAMA DE APOIO AOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE  
EDUCAÇÃO: ARTICULAÇÕES E INTERPRETAÇÕES**

RONDONÓPOLIS - MT  
2019

**PAMELA JORDANA DE MENEZES**

**PROGRAMA DE APOIO AOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE  
EDUCAÇÃO: ARTICULAÇÕES E INTERPRETAÇÕES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal de Mato Grosso, Câmpus Universitário de Rondonópolis, Área de Concentração: Educação, Cultura e Processos Formativos, Linha de Pesquisa: Formação de Professores e Políticas Públicas Educacionais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Lindalva Maria Novaes Garske

### **Dados Internacionais de Catalogação na Fonte**

M543p Menezes, Pamela Jordana de.  
Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de  
Educação: articulações e interpretações / Pamela Jordana de  
Menezes. – 2019.  
83 f. ; 30 cm.

Orientadora: Lindalva Maria Novaes Garske.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Mato  
Grosso, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa  
de Pós-Graduação em Educação, Rondonópolis, 2019.

Inclui bibliografia.

1. PRADIME. 2. Universidade Federal de Mato Grosso.  
3. Políticas públicas. I. Título.

CDU 37.014.5



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - CUR  
Rod. Rondonópolis.-Guiratinga, km 06 MT-270 - Campus Universitário de Rondonópolis - Cep:  
Tel : (66) 3410-4035 - Email : ppgedu@ufmt.br

## FOLHA DE APROVAÇÃO

**TÍTULO : "PROGRAMA DE APOIO AOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO:  
ARTICULAÇÕES E INTERPRETAÇÕES"**

AUTOR : Mestranda Pamela Jordana de Menezes

Dissertação defendida e aprovada em 15/03/2019.

Composição da Banca Examinadora:

---

Presidente Banca / Orientador    Doutor(a)    Lindalva Maria Novaes Garske  
Instituição :    Universidade Federal de Mato Grosso

Examinador Interno                    Doutor(a)    ERIKA VIRGILIO RODRIGUES DA CUNHA  
Instituição :    UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO

Examinador Externo                  Doutor(a)    Luciene Lima de Assis Pires  
Instituição :    INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGI

Examinador Suplente                 Doutor(a)    Ademar de Lima Carvalho  
Instituição :    UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO

RONDONÓPOLIS, 18/03/2019.

## **AGRADECIMENTOS**

A DEUS, pela Sua infinita bondade e misericórdia em minha vida. À minha família, amigos e especialmente ao meu marido Tiago Gonçalves Goto, pelo amor, carinho, compreensão e apoio, em todos os momentos, especialmente na caminhada da pós-graduação. À Universidade Federal de Mato Grosso, pelas vagas destinadas aos técnicos-administrativos nos programas de pós-graduação. Ao Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGedu, aos professores e colegas da turma, pela oportunidade de partilhar o conhecimento. À minha Orientadora, Professora Dra. Lindalva Maria Novaes Garske, pela oportunidade de ser sua orientanda, pela excelente orientação e ensinamentos que levarei para a vida toda. Gratidão! Enfim, gratidão a todos que de uma forma ou de outra participaram desta importante etapa de minha formação.

## RESUMO

Este trabalho dissertativo resulta de uma investigação que está inscrita na Linha de Pesquisa políticas públicas educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso, Câmpus de Rondonópolis, tendo como tema o Programa de apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME). Seu objetivo foi analisar os significados atribuídos à política de gestão, configurada como Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação com base nos textos políticos que a materializam e, ainda, sua relação com os significados construídos nos textos da política de formação dos dirigentes municipais, instituída pela UFMT, nos moldes de especialização Lato Sensu. Para o alcance do objetivo proposto, optou-se pelo método denominado abordagem do ciclo de políticas, desenvolvido por Stephen J. Ball e seus colaboradores. Tal método propõe uma análise de todo percurso de formação de uma política pública, estabelecendo três contextos de análises: influência, produção de texto e da prática. O estudo foi realizado considerando que os citados contextos são inter-relacionados e não se constituem em etapas lineares, apresentando cada um, arenas, grupos de interesses e embates. Pode-se ressaltar, por fim, que o principal objetivo proposto na política do PRADIME é aprimorar a formação dos dirigentes municipais e equipe técnica do quadro das Secretarias Municipais de Educação, para atuarem nas áreas de gestão educacional e escolar dos sistemas de ensino, de forma a contribuir para o fortalecimento e o alcance da excelência na qualidade, segundo os princípios da gestão democrática, bem como para que esses atores municipais exerçam seu papel estratégico na articulação de políticas educacionais nos respectivos logradouros, o que está em consonância com os objetivos propostos pela política de formação, em nível de especialização, instituída pela UFMT, apesar de apresentar pontos de contradição no que diz respeito a inclusão de algumas práticas advindas de um modelo de gestão calcado em princípios gerencialistas.

**Palavras-chave:** PRADINE. UFMT. Políticas públicas.

## ABSTRACT

This thesis paper is the result of an investigation which is inscribed in the Research Line Educational Public Policies in the Graduate Program in Education of the Federal University of Mato Grosso, campus of Rondonópolis, having as theme the Program of Support to the Municipal Educational Directors (PRADIME). The aim was to analyze the meaning attributed to the policy of management, constituted as Program of Support to the Municipal Educational Directors based on the policy texts which materialize it and, in addition, its relation with the meanings constructed in the texts of the policy of preparation training for the municipal directors, instituted by UFMT, in the form of Lato Sensu Post-graduate. In order to reach the proposed aim, we opted for the method denominated approach of policy cycle, developed by Stephen J. Ball and his collaborators. Such method proposes an analysis of all the history of constitution of a public policy, establishing three contexts of analysis: influence, production of text and of the practice. The study was carried out considering that the cited contexts are interrelated and do not constitute themselves in linear stages, presenting each one, arenas, groups of interests and conflict. It is possible to highlight, eventually, that the main objective proposed in the policy of PRADIME is to improve the preparation training of the municipal directors and the tech staff of the scenario of the Education Municipal Secretaries, to act in the areas of educational and school management of the teaching systems, in order to contribute to the improvement and the attainment of the excellence in the quality, as well as so that these municipal actors exercise their strategic role in the articulation of educational policies in the corresponding designations, which is in line with the objectives proposed by policy of preparation training, in the post-graduate level, instituted by UFMT.

**Keyword:** PRADINE. UFMT. Public Policies.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2 ABORDAGEM DO CICLO DE POLÍTICA: BREVE DISCUSSÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>3 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: NOÇÕES BÁSICAS.....</b>	<b>23</b>
<b>4 GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: CONSTRUÇÃO CONCEITUAL.....</b>	<b>30</b>
4.1 Enfoques da gestão educacional.....	30
4.2 Gestão Democrática.....	38
4.3 Gerencialismo no campo da educação.....	41
<b>5 SIGNIFICADOS DO PROGRAMA DE APOIO AOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO – PRADIME.....</b>	<b>46</b>
5.1 PRADIME: aspectos do contexto da influência.....	46
5.2 Significados presentes nos documentos oficiais que dão materialidade ao PRADIME.....	57
5.3 Significados da política de gestão – PRADIME na política de formação <i>Lato Sensu</i> instituída pela UFMT.....	63
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>76</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>79</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A exposição de um estudo, de caráter acadêmico, pressupõe o apontamento de que a escolha da temática não está isenta de determinado teor de intencionalidade. Posto isto, antes mesmo de introduzir a discussão em si, acredito que é oportuno apresentar um pouco da minha trajetória profissional, a fim de contextualizar os motivos que me levaram a ingressar no Mestrado em Educação e, conseqüentemente, a escolha por pesquisar o tema em questão.

No que diz respeito à minha formação, sou graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e possuo duas pós-graduações em nível de especialização, uma em Planejamento Econômico e Financeiro e outra em Gestão Pública, ambas cursadas na mencionada Instituição de Ensino.

Observa-se que a minha formação básica não é voltada para a área da educação, no entanto, o interesse por essa área surgiu quando passei no concurso público promovido pela Secretaria de Estado de Educação, Esporte e Lazer – SEDUC – MT, para exercer o cargo de Técnico Administrativo Educacional e, na oportunidade, fui lotada na Assessoria Pedagógica do município de Pedra Preta-MT, no período de 2007 a 2008. Esse período foi bastante produtivo, pois aprendi muito sobre a dinâmica das escolas e dos profissionais da educação pública e, adicionalmente, pude conhecer e vivenciar seus anseios e dificuldades.

Em 2008, fui aprovada no concurso da Universidade Federal de Mato Grosso para o cargo de Assistente em Administração, exercendo-o até julho de 2018, quando fui nomeada para o cargo de Contadora, em razão de ter prestado outro concurso da UFMT com o intuito de atuar em uma área condizente com a minha formação.

Por ser servidora da UFMT, conheci o Programa de Pós-Graduação em Educação ofertado pelo Câmpus de Rondonópolis e, com o intuito de procurar aperfeiçoamento profissional e crescimento pessoal, comecei a me preparar para ingressar no Mestrado em Educação. No momento em que me inscrevi, para concorrer a uma das vagas, acreditava que seria uma oportunidade para compreender o sistema educacional no qual também estou inserida, uma vez que sou servidora de uma Instituição Federal de Educação Superior.

A escolha do tema da pesquisa está relacionada com o interesse em estudar políticas públicas educacionais voltadas para a gestão dos sistemas de ensino, uma vez que este é um assunto com que tenho mais proximidade, haja vista minha formação em Ciências Contábeis. Tais políticas são aqui entendidas como um meio de o Estado interferir nas relações sociais, no sentido de fazer frente às demandas da sociedade. Dentre elas, temos as políticas públicas

educacionais que visam atender aos anseios da sociedade, bem como viabilizar o direito constitucionalmente garantido à educação. Nesta direção, Höfling (2001, p. 31) entende educação “como uma política pública social, uma política pública de corte social, de responsabilidade do Estado – mas não pensada somente por seus organismos”.

É importante ressaltar que essas políticas são propostas pelo Estado, por meio do governo. Portanto, as diretrizes educacionais são carregadas de intencionalidades uma vez que expressam a orientação política do governo em vigor e, ainda, dos demais organismos que atuam no processo de formação de uma política pública.

Assim, a política pública educacional denominada Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação, PRADIME, chamou minha atenção por ter como objetivo fortalecer e apoiar os dirigentes da educação municipal na gestão dos sistemas de ensino e das políticas educacionais. Outro fato interessante é que esse programa procura viabilizar o seu objetivo por meio da qualificação dos dirigentes municipais de educação e, ainda, da equipe técnica das Secretarias Municipais de Educação.

Em linhas gerais, a formação ofertada por meio do PRADIME propõe munir o seu público alvo com as informações necessárias para a gestão dos sistemas de ensino municipal, dentro das diretrizes da gestão democrática. A citada formação foi ofertada por meio de cursos de extensão e também de especialização, ministrados pelas modalidades presencial e à distância. Para viabilizar a oferta de tais cursos por meio das Instituições Federais de Ensino Superior, foi publicada a Resolução nº 16/MEC/FNDE, de 2012, que estabeleceu os procedimentos necessários para transferência de recursos financeiros para essas unidades de ensino.

A assistência financeira foi necessária para que as Instituições Federais de Ensino Superior pudessem ofertar aos dirigentes municipais e respectivas equipes técnicas, os cursos de extensão e formação continuada, produzindo, para tanto, o material didático necessário e, ainda, realizando pesquisas no que tange à gestão municipal de educação, conforme estabelecido na Resolução nº 16/MEC/FNDE de 2012.

Outra questão que despertou o interesse em estudar, de forma mais aprofundada, o PRADIME, foi o fato de que a Universidade Federal de Mato Grosso, na qual se deu minha formação de base, ter sido uma das Instituições Federais de Ensino Superior parceira desse programa. Assim, a UFMT foi responsável por ofertar o curso de extensão denominado

PRADIME-EaD 2015 e o curso de especialização PRADIME-EaD 2015, sendo que o primeiro foi pré-requisito para a especialização.

Essa formação foi ofertada pela UFMT entre os anos de 2015 e 2016, e contemplou os municípios dos estados do Acre, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rondônia. Vale ressaltar que outras Instituições Federais de Ensino Superior ficaram responsáveis também por essa oferta nos demais estados brasileiros.

Em suma, o PRADIME é uma política pública educacional voltada para a gestão dos sistemas municipais de educação e, portanto, tem o poder de interferir na formação das pessoas e, conseqüentemente, repercutir na formação das relações de poder que estão sendo estabelecidas na nossa sociedade.

Posto isso e considerando a contribuição da UFMT para a viabilização dos cursos ofertados no âmbito do PRADIME, principalmente o curso de especialização, surgiu o seguinte questionamento: Como são expressos os significados do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação nos documentos elaborados pela UFMT, que institui o curso de especialização *Lato Sensu* no âmbito do Programa?

Essa questão mais ampla deu origem às seguintes perguntas: os documentos produzidos pelos profissionais responsáveis pela organização dos cursos de Especialização, na UFMT, referentes ao Programa, estão em consonância com o que estabelece a Resolução nº 16/2012/MEC/FNDE? Nesses documentos há indícios de resistência ou conformismo com relação ao que é pontuado como parâmetro na política do PRADIME?

A pesquisa em tela teve como objetivo geral analisar os significados atribuídos à política de gestão configurada como Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação com base nos textos políticos que a materializam e, ainda, sua relação com os significados construídos nos textos da política de formação dos dirigentes municipais, instituída pela UFMT, nos moldes de especialização *Lato Sensu*.

Vale destacar que o PRADIME propõe uma formação que trabalhe com os princípios da gestão democrática. Dessa forma, os conceitos de participação, autonomia e gestão descentralizada estão presentes no discurso dessa política. O desafio então é compreender os significados específicos no âmbito de cada um desses conceitos.

Em decorrência do objetivo geral proposto, foram estabelecidos objetivos específicos, a saber:

- a. Realizar estudos acerca das bases teóricas que darão sustentação à discussão em relação à concepção de Estado e às políticas públicas educacionais;
- b. Analisar o histórico do PRADIME no que diz respeito ao contexto político e econômico que o influencia;
- c. Examinar o Projeto básico do curso PRADIME/especialização e os demais documentos que formalizam esse curso de especialização que é voltado para a gestão da educação municipal, ofertado pela UFMT, tendo por base a Resolução nº 16/2012/MEC/FNDE.

Acredito que a relevância do estudo aqui apresentado está, justamente, na compreensão da formação dessa política educacional, uma vez que esta tem o potencial de interferir na formação básica brasileira, já que municia os dirigentes da educação básica com ferramentas para conduzir esse processo segundo uma determinada orientação política, repleta de interesses que, num primeiro momento, não demonstram clareza em seus propósitos. É necessário estudar as políticas públicas educacionais para esclarecer o que está sendo proposto e, conseqüentemente, ter condições de analisar se tais políticas vêm ao encontro dos anseios da sociedade.

O referencial teórico-metodológico foi construído com base nos estudos de Stephen J. Ball e Richard Bowe que, segundo Mainardes (2006), são os idealizadores da abordagem do ciclo de políticas, um método de pesquisa que vem sendo utilizado em diversos países para analisar as políticas supracitadas. A opção pelo uso deste referencial busca superar binarismos entre o campo macro e microssocial, mostrando o quanto estes campos estão imbricados.

Por meio da abordagem do ciclo de políticas, é possível estudar o processo de formação de uma política pública partindo do princípio de que este é bastante complexo e dinâmico. Tal processo está sujeito a reinterpretações e, ainda, segundo a abordagem em pauta, é cíclico, passando por três contextos: da influência, da produção de texto e da prática, envolvendo uma série de autores que atuam das mais diversas maneiras.

Como argumenta Silva (2002), há, nos últimos tempos, inúmeras intervenções externas nas políticas educacionais, com o consentimento dos governos brasileiros em suas três esferas, uma vez que no cenário nacional:

[...] as políticas para a educação pública são resultantes, em primeiro lugar, das imposições das instituições internacionais, particularmente, do Banco Mundial, nas prescrições socioeducacionais, não apenas pelo montante do financiamento de que dispõe, mas pela capacidade de gerenciar e manipular o consentimento dos governados; em segundo lugar, resultam da capacidade de as entidades, associações, organizações e sindicatos avançarem na direção almejada pelas forças sociais

opositoras; e, em terceiro, das práticas pedagógicas inventadas, confrontadas e inovadas no interior da escola pública em que se conjugam histórias de vida, identidades, valores, concepções teóricas, culturas e saberes (SILVA, 2002, p 5).

A argumentação da autora revela, minimamente, a importância da utilização da abordagem do ciclo de políticas no campo de pesquisa das políticas educacionais, na medida em que a investigação no âmbito das mesmas, configuradas como planos, programas e projetos que visam ações específicas na área da educação, é um instrumento de verificação do desenvolvimento delas, que refletem um emaranhado de interesses presentes nos diversos grupos que circundam e envolvem todas as fases necessárias à implantação e efetivação de uma política pública.

Esta pesquisa foi desenvolvida com base na compreensão de que é possível afirmar que, nas diferentes sociedades, a educação da população é fator imprescindível ao desenvolvimento econômico e aos avanços no campo social. Nesse sentido, as reflexões, as críticas e a formulação de conceitos em torno das políticas educacionais vêm ocorrendo com grande intensidade em vários países, partindo do entendimento de que a educação se constitui em um direito de todos e a uma prática social e política, tendo o papel de situar o homem no mundo produtivo, na sociabilidade e na cultura simbólica (SEVERINO, 1998), comprometida, portanto, com a viabilização do exercício pleno da cidadania.

A título de contextualização quanto a identificação e análise do que está sendo produzido a respeito do PRADIME, realizei um estudo do tipo estado do conhecimento, no ano de 2017, cujo resultado foi apresentado e publicado nos anais do Congresso de Pesquisa em Educação – CONPEDUC, sobre cujos resultados julgo interessante tecer alguns comentários: A pesquisa foi feita utilizando o banco de dados da BDTD<sup>1</sup> e do portal de periódicos da CAPES, resultando em quatro trabalhos: uma Tese, uma Dissertação e dois Artigos. Analisando os trabalhos, constata-se que duas pesquisas estão mais alinhadas à proposta de investigação aqui apresentada.

Assim, temos a Dissertação apresentada no âmbito da Universidade Federal do Paraná, de autoria de Ana Lúcia Ribeiro dos Santos, denominada Plano e Gestão da Educação Municipal: relação entre proposta e efetivação, de 2004. Vale ressaltar que essa dissertação faz referência ao Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM, precursor do PRADIME.

---

1 Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

Quanto ao outro trabalho, é o artigo de Janete Maria Lins de Azevedo, denominado Programas federais para a gestão da educação básica: continuidade e mudanças, publicado pela Revista Brasileira de Política e Administração da Educação em 2009.

Visto isso, observa-se que o tema em questão ainda é pouco explorado, o que torna essa pesquisa ainda mais necessária, uma vez que a política do PRADIME requer uma análise mais aprofundada, tanto por ter sido viabilizada por meio de parcerias entre organismos nacionais e internacionais, quanto por atuar na formação dos gestores da educação básica brasileira.

O trabalho ora apresentado diz respeito a uma dissertação de mestrado resultante de um projeto de pesquisa intitulado "Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação: Articulações e Interpretações", desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso, Câmpus Universitário de Rondonópolis, na Linha de Pesquisas voltada à Formação de Professores e políticas públicas educacionais, realizada no período compreendido entre 2017 e 2018, que visou compreender uma política na área de formação de gestores no campo da educação.

Vale ressaltar que a citada pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFMT, Câmpus Universitário de Rondonópolis, CAAE: 80592217.0.0000.8088, em 23 de abril de 2018, por meio do Parecer nº 2.614.936.

Com o intuito de estruturar a presente dissertação de forma que atenda o objetivo proposto, julgou-se por bem dividi-la em quatro capítulos. No primeiro capítulo é apresentada a abordagem do ciclo de políticas como opção metodológica, com o objetivo de contextualizar e demonstrar os pressupostos sobre os quais essa pesquisa foi norteadada.

No segundo, apresenta uma reflexão acerca da relação entre Estado e políticas públicas educacionais, na perspectiva de possibilitar elementos teóricos básicos para as discussões que serão levantadas neste estudo.

O terceiro capítulo, em um primeiro momento, analisa as construções conceituais de gestão da educação e, em seguida, passa a discutir como essas construções foram se apresentando ao longo do tempo. Trata, ainda, de aspectos relacionados à gestão democrática e ao gerencialismo como políticas de gestão.

Finalmente, no quarto capítulo, é realizada uma análise dos discursos evidenciados em documentos oficiais, construídos no contexto da influência e no contexto da produção de

textos, respaldada pelos elementos teóricos e metodológicos discutidos nos capítulos anteriores.

Compreender os significados do PRADIME e produzir conhecimento se constitui num grande desafio: considerar a complexidade e importância do programa e, mais que isso, levar em conta a possibilidade de assumir posições metodológicas que permitam buscar significados e sentidos das políticas de gestão para a educação escolar.

## 2 ABORDAGEM DO CICLO DE POLÍTICA: BREVE DISCUSSÃO

Este capítulo discute, de modo geral, aspectos da abordagem do ciclo de políticas como opção metodológica para o desenvolvimento do estudo proposto, por se configurar como um grande potencial na pesquisa acerca das políticas educacionais, especialmente nos processos investigativos que envolvem a pesquisa de textos e discursos políticos.

Conforme os estudos de Ball e Mainardes (2011), as pesquisas que versam sobre políticas públicas educacionais vêm crescendo no Brasil nos últimos anos e, conseqüentemente, a busca por referenciais teórico-metodológicos, o que tem impulsionado, inclusive, a interação com a literatura internacional.

Ainda, de acordo com Ball e Mainardes (2011), os pesquisadores brasileiros têm observado as discussões acerca dos estudos em políticas públicas educacionais no Reino Unido que, na argumentação dos mesmos, são caracterizados "por focar as relações de classe, a reprodução de desigualdades sociais, as relações entre políticas e justiça social e têm a preocupação de estabelecer interconexões entre perspectivas macro e microcontextuais." (BALL; MAINARDES, 2011, p. 12).

As políticas públicas, nessa perspectiva, são analisadas sob o prisma da totalidade, considerando os contextos econômico, político e social em que as mesmas são propostas e, ainda, sua relação com a justiça social, estabelecendo uma conexão com os estudos no campo da Sociologia.

Em uma entrevista concedida a Mainardes e Marcondes, Ball destaca que o ciclo de políticas é um método, portanto, não tem a pretensão de explicar uma política e sim analisá-la no campo teórico. Ball também rejeita a ideia de que as políticas são implementadas, pois isso passaria a impressão de que o caminho percorrido até a prática foi linear e direto, desconsiderando, assim, a complexidade que envolve o processo de tradução das políticas em prática (MAINARDES; MARCONDES, 2009).

Tal método se propõe a analisar as políticas como texto e como discurso e, assim, para pesquisar uma política por meio desse método, é necessário entender que a mesma é resultado de um intenso debate e identificar as diversas vozes que atuaram no seu processo de formação, bem como a consideração das subjetividades que permeiam todo esse processo.

No que diz respeito à política analisada como texto, é preciso compreender que o texto guarda uma série de intenções, representações e negociações que foram articuladas entre os diversos autores que participaram do processo de produção dessa política.



Para Nudzor (2010, p. 216), “a concepção de política como ‘texto’ indica de forma bem clara que as políticas são como locais de lutas, negociação e diálogo, pois mostram traços de discursos que diferem e ideologias em contraposição e em disputa pela prevalência”.

Assim, para fazer a análise dos documentos que formalizam uma política, é indispensável que o pesquisador seja capaz de "identificar ideologias, interesses, conceitos empregados, embates envolvidos no processo, e vozes presentes e ausentes, entre outros aspectos" (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011, p. 156-157).

Já a política entendida como discurso, segundo Mainardes, Ferreira e Tello (2011, p. 157), "estabelece limites sobre o que é permitido pensar e tem o efeito de distribuir 'vozes', uma vez que somente algumas vozes serão ouvidas como legítimas e investidas de autoridade".

Nudzor (2010, p. 217) esclarece que as políticas como discurso “são utilizadas para significar como ideias e proposições presentes nos textos das políticas são interpretados e a forma como o processo constrange os significados ‘pretendidos’ desses textos”. Assim, é preciso identificar os discursos que foram legitimados no processo de produção de uma política pública para que possa ter condições de compreender suas intencionalidades.

A respeito da abordagem do ciclo de políticas, Mainardes faz o seguinte esclarecimento:

Essa abordagem destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais. (MAINARDES, 2006, p. 49).

Observa-se que a abordagem em questão propõe uma análise aprofundada das políticas públicas educacionais, considerando os contextos mais amplos, como o econômico, o político e o social, nos quais as mesmas estão sendo formuladas e implantadas, corroboradas pelo fato de que não são imutáveis.

É importante destacar que todo o processo de formulação de uma política pública está sujeito a uma série de ressignificações, pois todos os sujeitos envolvidos nesse processo poderão influenciá-lo e, conseqüentemente, algumas vozes serão legitimadas e outras silenciadas. É nesse embate que será possibilitada a produção de uma política pública.

Ball e Bowe (1992) defendem que o processo político envolve, dentre outras questões, um processo dialético. Logo, os textos que compõem uma política estão sujeitos a

ressignificações e contestações, no momento em que passa de uma arena para outra. Nesse sentido, os momentos da legislação, documentação e prática podem estar mais ou menos integrados, pois, diferentes interesses serão ou não contemplados em uma política pública.

Tendo em vista toda a complexidade que envolve o processo de produção das políticas públicas bem como a compreensão de que tal processo não é linear, mas cíclico, uma vez que as políticas são constantemente recriadas, os idealizadores da abordagem do ciclo de políticas propuseram que estas fossem pesquisadas considerando três ciclos principais: contexto da influência, da produção de texto e da prática.

Vale ressaltar que "esses contextos são intimamente ligados e inter-relacionados, não têm dimensão temporal nem sequencial e não constituem etapas lineares. Cada um deles apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e envolve disputas e embates." (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011, p. 157).

O contexto da influência aborda a produção do discurso político, procurando identificar o início das políticas públicas e os autores, tanto nacionais quanto internacionais, que participaram desse processo. Nesse contexto, há uma disputa entre os diversos interesses envolvidos e, por consequência, alguns conceitos serão legitimados em detrimento de outros, o que resultará na formação de um discurso de base para a política.

Bowe, Ball e Gold (2017) explicam que é no contexto da influência que as políticas públicas são iniciadas e, também, é o momento em que o discurso da política é produzido. Para os citados autores, as influências são baseadas em redes sociais que atuam dentro e ao redor dos partidos políticos, do governo e do processo legislativo. É nesse contexto que os principais conceitos da política são estabelecidos e adquirem credibilidade, fornecendo um discurso para a iniciação política.

Esse discurso em produção, às vezes recebe apoio, outras vezes é desafiado por reivindicações mais amplas que estão influenciando as arenas públicas de ação, particularmente através dos meios de comunicação social. Além disso, há um conjunto mais formal de arenas públicas, tais como comissões e grupos representativos que podem ser lugares de articulação de influência (BOWE; BALL; GOLD, 2017).

Segundo Mainardes (2006, p. 51), "é nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado". Tendo isso em mente, para realizar esta pesquisa que tem como objeto o

PRADIME, optei por fazer a análise dos documentos e textos a respeito desse programa, tendo como parâmetro o roteiro proposto por Mainardes.

Assim, a pesquisa foi norteada pelos seguintes questionamentos:

1. Quais são as influências e tendências presentes na política investigada? Por que a política emergiu agora?
2. Há influências globais/internacionais? Há influências nacionais e locais? Como elas se relacionam?
3. Como o discurso da política foi construído no decorrer do tempo? É possível traçar a genealogia completa do discurso da política?
- [...]
5. Qual a origem das influências globais e internacionais?
- [...]
7. Que outros grupos têm exercido ou tentado exercer influência?
8. Quais são os interesses e grupos de interesse mais poderosos?
9. Existiam influências globais/internacionais, nacionais ou locais operando antes mesmo da emergência da formulação política (MAINARDES, 2006, p. 66).

Com intuito de analisar o Programa sob o ponto de vista deste contexto e, conseqüentemente, encontrar respostas para os questionamentos apresentados, selecionei os seguintes documentos: caderno de texto do PRADIME, volume I; guia de consultas do PRASEM III; e informações disponibilizadas nos sites oficiais das organizações nacionais e internacionais que atuaram na formação do discurso da política do PRADIME. Uma vez realizada essa análise, ao buscar respostas para os questionamentos descritos anteriormente, senti a necessidade de analisar o Programa em estudo na perspectiva do contexto da produção de texto.

De acordo com Bowe, Ball e Gold (2017), os textos da política são, costumeiramente, articulados em linguagem de interesse geral, com base nas reivindicações populares. Tais textos representam a política e se configuram sob várias formas, partindo da redação da legislação em si, passando por análises e comentários formais e informais, vídeos oficiais acerca dos temas, além das mais diversas formas de apresentação da temática em questão.

Vale ressaltar que os textos que representam as políticas resultam de embates e negociações entre os diferentes grupos de interesses que exerceram influência no processo de produção das políticas públicas e que, conseqüentemente, procuraram legitimar seus posicionamentos por meio desses textos.

Consultando os escritos de Bowe, Ball e Gold (2017), nota-se que, em muitos casos, esses textos não são necessariamente coerentes e claros, apresentando-se de forma

generalizada, idealizada, não considerando eventualidades, podendo ser também contraditórios. A política não é feita e finalizada no momento legislativo, os textos precisam ser lidos com relação ao tempo e ao espaço em que foram produzidos.

Ainda com base nos estudos de Mainardes, optei por fazer a análise do PRADIME, no que diz respeito ao contexto da produção de texto, procurando responder as seguintes perguntas:

1. Quando se iniciou a construção do texto da política?
2. Quais os grupos de interesse representados no processo de produção do texto da política? [...]
3. Como o texto (ou textos) da política foi (foram) construído (s)? Quais as vozes “presentes” e “ausentes”?
4. Houve a intenção de buscar consensos na construção do texto (escrito ou não)? Como eles foram atingidos?
5. Quais são os discursos predominantes e as ideias-chave do texto? Que intenções, valores e propósitos eles representam?
6. É possível identificar interesses e opções não explicitados (ocultos) no texto?
7. Há no texto da política influências de agendas globais, internacionais ou nacionais; de autores estrangeiros ou de compromissos partidários? [...]
9. Há inconsistências, contradições e ambiguidades no texto?
10. Quem são os destinatários (leitores) do texto elaborado?
11. Além do texto ou textos principais, houve a produção de textos secundários (subsídios, orientações, manuais, diretrizes)?
12. Os textos são acessíveis e compreensíveis? (MAINARDES, 2006, p. 66-67).

Assim, conforme Bowe, Ball e Gold (2017), as políticas são intervenções textuais, carregadas de limitações e possibilidades que resultarão em consequências reais, que serão vivenciadas, no contexto da prática, por aqueles para os quais as mesmas foram criadas. No entanto, essas políticas não serão, simplesmente, recebidas e implementadas, posto que os sujeitos que atuam nessa arena irão interpretá-las e, até mesmo, recriá-las.

Tendo em vista o objetivo desta pesquisa e o método escolhido, defini que seria mais produtivo fazer a análise dos documentos abaixo, sob o prisma do contexto da produção de texto:

- Cadernos de textos do PRADIME, volume I, II e III;
- Resolução nº 16, de 15 de junho de 2012 (estabelece orientações e diretrizes para a transferência de recursos financeiros às Instituições Federais de Ensino Superior no âmbito do Pradime);
- Projeto Básico do Pradime Especialização – Curso de Especialização a Distância em Gestão da Educação Municipal;

- Editais publicados pela Universidade Federal de Mato Grosso no âmbito do Pradime;
- Informações a respeito do PRADIME disponibilizadas no site oficial do Programa.

Conforme já dito, a abordagem do ciclo de política propõe a análise do tema por meio de três contextos. No entanto, devido às dificuldades em trazer todos para essa pesquisa, haja vista a limitação de tempo e de recursos para desenvolver um estudo dessa amplitude, optei por discutir o PRADIME apenas sob os aspectos da influência e da produção de textos, utilizando, para tanto, as técnicas da pesquisa documental que, segundo Marconi e Lakatos (2011), tem como fonte de coleta de dados a documentação existente, que pode ser escrita ou não, recolhida no momento da ocorrência dos fatos ou posteriormente

Conforme orienta Cellard (2012), a documentação submetida à análise precisa ser cuidadosamente avaliada. Nesse sentido, os documentos selecionados foram previamente avaliados considerando o contexto em que foram produzidos, quem os elaborou e, ainda, para quem se destinavam. Verificou-se também, para garantir a qualidade da informação transmitida, a autenticidade, a procedência e a confiabilidade de cada um dos documentos que embasaram esse trabalho.

Para Cellard (2012, p.303), ao fazer uma análise documental, “deve-se também prestar atenção aos conceitos-chave presentes em um texto e avaliar sua importância e seu sentido, segundo o contexto preciso em que eles são empregados”.

Tanto a análise segundo o contexto da influência como a análise segundo o contexto da produção de texto se desenvolveram em conformidade com os roteiros sugeridos por Mainardes (2006), por meio da pesquisa documental, levando em conta, certamente, o fato de que tais documentos não devem ser vistos apenas como texto mas também como discurso.

Quando Ball explica que as políticas públicas devem ser analisadas como texto e como discurso, ele recorre a Foucault, pois o conceito de discurso desenvolvido por este vem ao encontro do método de pesquisa aqui discutido, uma vez que Foucault entende que o discurso está intimamente relacionado ao poder.

Para Foucault (2012. p. 10) "o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo porque, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar". Em outro momento, Foucault (2008, p. 144) explica que "o discurso não tem apenas um sentido ou uma verdade, mas uma história, e uma história específica que não o reconduz às leis de um devir estranho".

Assim, uma análise conduzida por meio dos estudos de Foucault procura compreender em que contexto o discurso da política emergiu e, ainda, como esse discurso orienta e significa o que é entendido por necessário em uma dada realidade.

Para Ball<sup>2</sup>.

[...] estamos sempre operando dentro do discurso e, talvez, você possa fazer coisas interessantes e produtivas dentro do discurso, mas ainda estamos limitados em termos de possibilidades para pensar de forma diferente. Podemos pensar apenas dentro das possibilidades do discurso, e apenas pensar dentro da maneira em que problemas são produzidos pelo discurso (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p.312-313).

Assim, observa-se que ao fazer uma análise segundo o conceito proposto por Foucault, é necessário fazer uma leitura considerando os significados e os interesses por trás do discurso legitimado. É preciso que a investigação vá além do que está posto nos documentos que formalizam determinada política pública.

Outra questão é que o discurso precisa ser considerado a partir de um contexto, seja ele histórico, social, econômico ou político. Assim, o discurso de formação de uma política traz em si uma série de variáveis que irão permear o seu processo de produção até o momento que a política é formalizada.

De acordo com o autor:

Finalmente, o que se chama "prática discursiva" pode ser agora precisado. Não podemos confundi-la com a operação expressiva pela qual um indivíduo formula uma ideia, um desejo, uma imagem; nem com a atividade racional que pode ser acionada em um sistema de inferência; nem com a "competência" de um sujeito falante, quando constrói frases gramaticais; é um conjunto de regras anônimas, históricas, sempre determinadas no tempo e no espaço, que definiram, em uma dada época e para uma determinada área social, econômica, geográfica ou linguística, as condições de exercício da função enunciativa (FOUCAULT, p. 133, 2008).

Ao discutir política como texto e política como discurso, Mainardes (2006, p. 54) esclarece que “ambos são processos complexos porque os textos não são somente o que eles parecem ser em sua superfície e, de acordo com Foucault, discursos nunca são independentes de história, poder e interesses (Ball, 1993a)”.

---

2 Entrevista concedida por Ball a Mainardes e Marcondes publicada em 2009 sob o título: Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional.

Nesse sentido, finalizo este capítulo parafraseando Ghedin e Franco (2011) quando argumentam que os fatos humanos se constituem como significativos por conta, tão somente, de significados atribuídos às coisas. Alegam, ainda, que o importante nos fatos humanos não é a causa, mas sua significação. Assim, a explicação, antes mesmo da própria compreensão, é a tradução da realidade em um significado que tenha sentido.

Visto o referencial metodológico adotado, passo agora a discutir aspectos teóricos que darão sustentação à análise proposta nessa pesquisa.

### 3 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: NOÇÕES BÁSICAS

O objetivo deste capítulo é promover uma reflexão acerca da relação entre Estado e políticas públicas educacionais. Tal reflexão se faz necessária para a compreensão das demais discussões levantadas nesse estudo, a fim de subsidiar a análise proposta pela pesquisa e, conseqüentemente, atender à finalidade proposta.

Com esse intuito, primeiramente, chamo a atenção para o fato de que a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, atribui à educação a condição de direito social e, ainda, afirma que é direito de todos e dever do Estado e da família promovê-la.

Em decorrência dessa norma constitucional, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), disciplina a educação escolar, estabelecendo as diretrizes e bases da educação nacional, ratificando que a educação é dever da família e do Estado e tendo por finalidade o desenvolvimento da cidadania, bem como a qualificação do indivíduo para o trabalho.

É importante destacar que a norma legal em foco trabalha com a seguinte ideia de educação:

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (BRASIL, 1996).

Nota-se que a LDB traz uma concepção de educação ampliada, reconhecendo que a educação vai além da educação formal, ou seja, aquela desenvolvida no âmbito do sistema oficial de educação, por meio das instituições de ensino. Destaco que a presente pesquisa foi desenvolvida tendo em mente especificamente a “educação formal”.

Observa-se, com base nos normativos citados, que os legisladores brasileiros conferiram ao Estado um papel fundamental no processo de oferta e desenvolvimento da educação escolar, esta compreendida em função da sua natureza peculiar, conforme os ensinamentos de Sander (1995, p. 7), "como prática política e cultural comprometida com a promoção dos valores éticos que orientam o exercício pleno da cidadania na sociedade democrática".

Para Meirelles (2011), o Estado é constituído por três elementos indispensáveis: Povo, Território e Governo soberano, podendo ser entendido por diferentes pontos de vista. Na perspectiva sociológica, é uma corporação territorial dotada de um poder de mando



originário. Sob o ponto de vista político, é comunidade de homens, em um território, com poder de ação, de mando e de coerção e, sob a ótica constitucional, é pessoa jurídica territorial soberana.

Independentemente do ponto de vista assumido, percebe-se que o Estado é dotado de soberania que, de acordo com Meirelles (2011, p. 61), trata de um "[...] poder absoluto, indivisível e incontestável de organizar-se e de conduzir-se segundo a vontade livre de seu Povo e de fazer cumprir as suas decisões inclusive pela força, se necessário". Tal poder não é estendido aos Estados-membros que, no Brasil, têm autonomia, isto é, o poder de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação, sempre observando os princípios da Constituição Federal.

A Constituição brasileira, reconhecida como Constituição Cidadã, estabelece que os Municípios devem atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil, enquanto os Estados e Distrito Federal precisam priorizar os ensinos fundamental e médio. Já a União, além de organizar o sistema federal de ensino e financiar as instituições públicas federais, tem a responsabilidade de prestar assistência técnica e financeira aos demais entes, com intuito de garantir padrão mínimo de qualidade ao ensino.

Logo, os Estados-membros, assim como a União, os Municípios e o Distrito Federal compõem a República Federativa do Brasil e, por serem autônomos, podem, dentre outras atividades, desenvolver políticas públicas, inclusive educacionais. Do ponto de vista da autonomia há que se entender, contudo, que,

[...] os Estados-Membros são autônomos, ou que os municípios são autônomos: ambos atuam dentro de um quadro ou de uma moldura jurídica definida pela Constituição Federal. Autonomia, pois, não é uma amplitude incondicionada ou ilimitada de atuação na ordem jurídica, mas, tão-somente, a disponibilidade sobre certas matérias, respeitados, sempre, princípios fixados na Constituição (BASTOS, 2002 apud LIMA, 2012, p. 1).

Segundo Höfling (2001, p. 31), o termo Estado pode ser entendido da seguinte forma: "[...] como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo".

Nesse sentido, Estado é uma forma de organização social, composta por uma série de instituições. Tais instituições permitem o desempenho das funções de Estado, por meio da atuação do governo que, por sua vez, é responsável pela condução das funções estatais por um

determinado período, priorizando algumas ações em detrimento de outras, conforme orientação política adotada.

Vale salientar que o termo governo não se confunde com Estado, haja vista que, aquele é responsável por desempenhar as funções de Estado, sendo constituído por políticos, técnicos, organismos da sociedade civil, dentre outros, que propõe programas e projetos para a sociedade como um todo, promovendo as políticas públicas, sendo este o momento que o Estado entra em ação para fazer frente às demandas da sociedade (HÖFLING, 2001).

É importante destacar que uma política pública pode ser entendida tanto como uma política de Estado quanto como uma política de governo:

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 (OLIVEIRA, 2011, p. 329).

Observa-se que uma política de Estado é muito mais ampla que uma política de governo, logo, menos suscetível à alternância de poder, sendo, portanto, uma política mais sólida e que se mantém no longo prazo. Por outro lado, as políticas de governo estão intimamente ligadas aos interesses do governo e, conseqüentemente, estão sujeitas a serem descontinuadas a cada alteração de governo, haja vista a necessidade de atender aos anseios do grupo político em questão.

Na opinião de Secchi (2012), o termo "política" pode assumir duas conotações principais, sendo que uma assume um sentido de atividade e competição política e a outra, a qual o termo "política pública" está vinculado, traz a ideia de orientação para decisão e ação.

Nas palavras do autor (2012, p. 1) "políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões".

Secchi também faz o seguinte esclarecimento:

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Vejamos esta definição em detalhe: uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública; uma política pública

possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de um problema entendido como coletivamente relevante (SECCHI, 2012, p. 2).

Vale salientar que, no ponto de vista de Secchi (2012), para uma política ser considerada pública basta que a mesma tenha como objetivo o enfrentamento de um problema público, não sendo necessário que a mesma tenha sido de iniciativa de um ator estatal. Nesse sentido, admite também, o protagonismo de outros atores, tais como: organizações não governamentais e organismos multilaterais.

Assumindo que as políticas públicas são diretrizes para fazer frente a um problema de ordem pública, observa-se que o Estado, por meio do governo, faz uso desse instrumento para atuar nas mais diversas áreas. Nesta perspectiva, Cá (2010, p. 17-18) conclui que as políticas públicas representam “[...] o conjunto de ações governamentais concebidas com o objetivo de resolver problemas ou condições que afetam segmentos específicos da comunidade ou sociedade como um todo”.

Assim, para enfrentar problemas que envolvam saúde, trabalho, moradia, transporte, previdência e educação, dentre outros, o Estado faz uso das políticas públicas sociais como forma de interferir nas relações sociais, conforme as prioridades estabelecidas pelos governantes.

Höfling (2001) explica que as políticas sociais tiveram origem nos movimentos populares do século XIX e surgiram com o objetivo de promover uma redução das desigualdades sociais, ou seja, são ações que procuram estabelecer um padrão de proteção social oferecido pelo Estado. Logo, essa interferência será diferenciada em cada sociedade, pois depende dos interesses, da cultura e da própria concepção de Estado de determinada formação social.

Nessa linha de raciocínio, Azevedo (2004, p. 5) acrescenta que as políticas públicas são “[...]definidas, implementadas, reformuladas ou desativadas com base na memória da sociedade ou do Estado em que têm lugar e que por isso guardam estreita relação com as representações sociais que cada sociedade desenvolve sobre si própria”.

Assim, todo o processo de produção das políticas públicas envolve os interesses das representações sociais predominantes (categorias profissionais, políticos, grupos empresariais, sindicatos e outros) do Estado, no qual elas serão implantadas e, tais representações sociais, atuam segundo os seus referenciais normativos.

O processo de formação de uma política pública é bastante complexo, envolvendo uma série de autores e interesses. Assim, uma política pública não é concebida de forma aleatória pois há a intenção de atender a diversos interesses, como da sociedade, do governo e das demais representações sociais.

Tal processo ainda sofre influências externas, de agentes internacionais, pois, um dos objetivos da globalização, fenômeno ao qual os Estados estão sendo submetidos, é promover uma integração entre as Nações, tanto no aspecto econômico quanto no social.

Com relação a esse fenômeno, Ball tem o seguinte entendimento:

A essência da tese da globalização repousa na questão do futuro do Estado Nacional como uma entidade cultural e política. Esta tese é articulada através de quatro perspectivas fortemente inter-relacionadas que têm como referente respectivamente a transformação econômica, política, cultural e social (BALL, 2001, p. 101).

No que diz respeito às perspectivas econômica e política, o citado autor chama a atenção para as dificuldades que os Estados-Nações individuais enfrentam para manterem sua autonomia política e econômica em um contexto de transformação econômica global, sob a influência de organizações supranacionais. Já com relação às perspectivas cultural e social, há uma preocupação com os efeitos oriundos da homogeneização cultural promovida com o intuito de criar um consumidor genérico.

Com relação a esse fenômeno, Cá faz a seguinte observação:

[...] a globalização é sinérgica, maior do que o poder das economias nacionais tomadas em seu conjunto, estabelecendo assim, uma nova equação, segundo a qual a economia suplanta a política e enseja a queda das barreiras comerciais e a atuação global dos países (CÁ, 2010, p. 8).

A globalização, de fato, afeta o processo de produção das políticas públicas nacionais, no entanto, é preciso ter em mente que diferentes Estados são afetados de formas distintas, ou seja, a cultura local também influencia nesse processo. Para Ball (2001, p. 102), "a criação das políticas públicas nacionais é, inevitavelmente, um processo de bricolagem", em outras palavras, há uma interação entre as concepções globais e locais, quais interesses serão atendidos? Isso dependerá das articulações e interesses políticos envolvidos.

Nesse sentido, observa-se o estreitamento das relações entre os mais diversos Estados, bem como a atuação de organizações supranacionais que procuram promover certa

homogeneização, em nível global, no que diz respeito aos aspectos econômicos, culturais e sociais com intuito de atender aos interesses do mercado. Em decorrência disso, vislumbra-se, conforme pontua Ball (2001), uma subordinação das políticas públicas voltadas para a educação às políticas econômicas mundiais, de forma a promover um alinhamento das políticas públicas educacionais para a competitividade econômica.

No tocante ao processo de formação de políticas públicas educacionais, Ball (2014) alerta para a existência de redes políticas que, em um primeiro momento, se mostram como compartilhamento e solução de problemas sociais e, dessa forma, tomam espaço no discurso da política a ser elaborada. É necessário, contudo, atentar para o fato de que as participações e motivações dessas redes não são bem claras e seus objetivos nem sempre são fáceis de identificar, uma vez que atores individuais podem estar envolvidos nas redes de diferentes formas, como por meio de patrocínio e contratação.

Sabe-se que há uma forte influência dos agentes nacionais e internacionais no processo de desenvolvimento de uma política pública educacional. No entanto, as políticas sofrem um processo de recontextualização no interior de cada Estado, com mais ou menos ênfase quanto a adesão às ideias trazidas por agentes internacionais, dependendo dos interesses com os quais o governo local se encontra alinhado.

Sendo assim, para estudar uma política pública educacional, é necessário procurar compreender quais são os interesses envolvidos e por qual motivo tal política foi pensada. É preciso analisar as circunstâncias em que essa política foi construída e as diferentes vozes que a influenciaram. As políticas públicas educacionais têm uma repercussão muito ampla nos diversos aspectos de uma sociedade, justamente por ir muito além da disponibilização de conhecimentos por meio das escolas, atuando na formação dos indivíduos enquanto cidadãos.

É imprescindível ter em mente que as políticas públicas serão carregadas de novos sentidos à medida que forem sendo desenvolvidas, pois é possível que a política colocada em prática tenha sofrido tantos processos de recontextualização que se distancie muito do que foi pensado inicialmente.

A explicação para isso está no fato de que as políticas públicas passam por três momentos, conforme a abordagem do ciclo de políticas explica: contexto da influência, da produção de texto e da prática. Assim, nesses diferentes momentos, diversos agentes irão atuar nesse processo e, inevitavelmente, as políticas serão recontextualizadas e ressignificadas, considerando-se que esses agentes não são sujeitos passivos.

Posto isso, observa-se que o PRADIME é uma política pública de cunho social voltada para a gestão dos sistemas de ensino municipais, uma vez que atua no sentido de viabilizar o direito à educação, tendo por objetivo formar os dirigentes municipais em educação e equipe técnica quanto aos aspectos inerentes à gestão dos sistemas de ensino e políticas públicas.

Tendo em vista que a formação ofertada no âmbito do PRADIME visa apoiar os dirigentes municipais em educação no que diz respeito a gestão dos sistemas de ensino e das políticas públicas educacionais, é necessário tecer alguns comentários sobre os entendimentos a respeito da administração voltada para a educação.

## **4 GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: CONSTRUÇÃO CONCEITUAL**

As mudanças que se processam no campo da gestão da educação, nos últimos tempos, decorrentes das profundas transformações que têm ocorrido no mundo do trabalho, no padrão de sociabilidade e na cultura das organizações, têm constituído este setor, como argumenta Azevedo (2004), como alvo de políticas públicas, em estreita articulação com as características do processo de modernização e desenvolvimento.

Mudando o campo da gestão da educação, mudam também, em decorrência, as formas organizacionais, os fins educativos, os processos pedagógicos e, mais, a instituição escola pública sobrevive com ofertas quantitativas e qualitativas diversificadas em conjunturas e espaços vários de toda “ordem” capitalista (SILVA, 2002). Educação no Brasil é um exemplo ímpar deste tipo de situação.

Assim, levando em consideração que o PRADIME é uma política educacional cujo papel é de orientação aos dirigentes municipais de educação no tocante à gestão do sistema de ensino, faz-se necessário compreender como tem sido significada a gestão voltada para a educação, ao longo da história, com base nos estudos de Benno Sander referentes à construção e reconstrução do conhecimento acerca da gestão da educação na América Latina.

Outra discussão necessária diz respeito à gestão democrática do ensino, haja vista que o PRADIME propõe uma formação segundo os princípios desta. Também foi necessário tecer alguns comentários sobre o modelo gerencial de gestão, uma vez que as ideias desse vem sendo amplamente difundidas na Administração Pública e, conseqüentemente, vem sendo considerado na gestão dos sistemas de ensino como meio de viabilizar a gestão democrática.

Com esse propósito, a organização deste capítulo apresenta três discussões pontuais, sendo que na primeira parte, recupera-se, na historicidade, o processo de produção de cinco enfoques da gestão da educação: jurídico, tecnocrático, comportamentalista, desenvolvimentista e sociológico. A segunda parte trata de uma discussão acerca da gestão democrática e, por último, aborda, mesmo que sucintamente, elementos essenciais do modelo gerencial.

### **4.1 Enfoques da gestão educacional**

Com o objetivo de compreender os princípios norteadores da gestão da educação contemporânea da América Latina e, por consequência, do Brasil, é preciso fazer, mesmo que

breve, uma análise do processo de produção do conhecimento em gestão da educação, processo esse composto tanto por importações de modelos oriundos da Europa e dos Estados Unidos da América quanto por contribuições endógenas.

Do período colonial até as primeiras décadas do século XX a administração da educação foi pautada, predominantemente, no enfoque jurídico. Tal orientação é oriunda dos países europeus e, nos países da América Latina, esse período também foi marcado pela influência da igreja católica e, mais tarde, pelos protestantes.

Segundo Sander (1995, p. 7), o enfoque jurídico era "[...] essencialmente normativo e estreitamente vinculado à tradição do direito administrativo romano, interpretado de acordo com o código napoleônico", cujos elementos teóricos adotados eram concebidos na Europa, principalmente na Espanha, Portugal e França.

O direito romano tem como característica a adoção do pensamento dedutivo, do qual se obtém conclusões a partir de princípios gerais e do legalismo que, nas palavras de Sander (1995, p. 8), tem um significado claro de centralização de poder, na medida em que "[...] põe ênfase na ordem, na regulamentação e na codificação, o qual implica um sistema fechado de conhecimento integral da administração".

No período compreendido desde o Brasil Colônia até as primeiras décadas do século XX, destaca-se, também, a difusão da filosofia positivista, a partir da primeira metade do século XIX. O positivismo, na concepção de Triviños (1987), considera que a realidade é formada por partes isoladas, levando em conta apenas os fatos que podem ser observados; defende a neutralidade da ciência, como se o ser humano que a investiga não pudesse exercer alguma influência e, dentre outras coisas, reconhece como verdadeiro apenas o conhecimento empírico e o lógico.

No campo de organização da educação, durante o período colonial latino-americano, houve pouco desenvolvimento teórico e, portanto, uma escassa sistematização do conhecimento na área. Ao enfoque jurídico herdado da Europa somaram-se, desde o início, os valores próprios do cristianismo, especialmente os da Igreja Católica, com a contribuição dos padres Jesuítas, oriundos da Espanha, que exerceram influência singular. A contribuição dos jesuítas foi somada à contribuição de outras ordens e congregações religiosas: Maristas, Beneditinos, Lassalistas e Salesianos.

A partir de então, o positivismo encontrou terreno fértil na América Latina colonial e introduziu na educação práticas prescritivas de organização e gestão, conteúdo universalista



de seu currículo enciclopédico e, ainda, a introdução do método científico empírico (SANDER, 1995). Tal enfoque foi marcado pela influência dos modelos de gestão advindos da Europa, modelos esses transferidos para a gestão da educação, fortemente marcados pelo racionalismo positivista e o formalismo legal bastante difundido no período em questão.

A efervescência política e intelectual que marcou as primeiras décadas do século XX se manifestou também no setor público e na educação, dando início a numerosos movimentos reformistas na administração do Estado e da Educação. Ancorando-se no desenvolvimento teórico e praxiológico do modelo empresarial, instalou-se na administração pública o reinado da tecnocracia como sistema de organização, dando ênfase ao trabalho técnico, na tentativa de solucionar os problemas organizacionais e administrativos. Eficiência e racionalidade das organizações eram as preocupações dos reformistas. As considerações políticas e os aspectos humanos e valores éticos ocupavam lugar secundário (SANDER, 1995).

A tecnocracia é influenciada pelos modelos de gestão da Europa e dos Estados Unidos da América, seguindo os princípios da Escola Clássica de Administração e da Teoria da Burocracia de Weber, mantendo a orientação normativa e o pensamento dedutivo, como marcas do enfoque citado anteriormente. Os elementos teóricos que permearam a sua produção foram os princípios preconizados, na primeira década do século XX, por Taylor (Estados Unidos), Fayol (França) e na teoria da burocracia de Max Weber (Alemanha).

Chiavenato tece os seguintes comentários com relação à Teoria da Burocracia desenvolvida por Max Weber:

Basicamente, a burocracia foi uma invenção social aperfeiçoada no decorrer da Revolução Industrial, embora tenha suas raízes na Antiguidade histórica, com a finalidade de organizar detalhadamente e de dirigir rigidamente as atividades das empresas com a maior eficiência possível (CHIAVENATO, 2011, p. 238).

Para Sander (1995), o enfoque tecnocrático lançava mão de soluções racionais para resolver problemas organizacionais, deixando em segundo plano as considerações políticas, os aspectos humanos e os valores éticos, uma vez que tinha por critério o funcionamento eficiente e racional das organizações.

No entanto, há evidências de que as soluções pragmáticas não conseguiram neutralizar a adesão histórica às teorias abstratas do enfoque jurídico. Esse é, por assim dizer, um processo de desconstrução que não apagou as marcas, ocultas ou manifestas, das construções anteriores. A falta de atenção à dimensão humana da administração em termos de

identidade e experiência subjetiva e intersubjetiva e a insuficiente atenção à idiossincrasia chamam atenção da produção tecnocrática no âmbito da administração pública e da educação.

Diante disso, a partir da década de quarenta, influenciado pelas teorias funcionalistas da escola psicossociológica norte-americana, ganhou força o enfoque comportamental que procurou dar significado à dimensão humana no campo da administração. Este enfoque substituiu a eficiência econômica como critério de desempenho administrativo pela eficácia institucional.

Sander (1995) destaca que tal enfoque teve como base os estudos desenvolvidos pela Psicologia e pela Sociologia, o que permitiu o desenvolvimento de algumas tecnologias utilizadas na prática administrativa, tais como dinâmica de grupo e a formação de líderes. O citado autor, ainda, explica que a aplicação prática do enfoque comportamental, na administração pública, sofreu dificuldades, pois, mais uma vez, o modelo de gestão não estava alinhado aos valores culturais e padrões institucionais da sociedade latino-americana. Logo, não foi suficiente para fazer frente aos problemas enfrentados pelos gestores dos sistemas de ensino.

No mundo pós-guerra, diante da necessidade de promover a reconstrução econômica, surgiu, nos Estados Unidos da América, o denominado enfoque desenvolvimentista. Tal enfoque elegeu como critério de avaliação e orientação do desempenho administrativo a efetividade.

Nas palavras de Sander:

Os protagonistas da construção desenvolvimentista de administração concentram sua atenção nos requerimentos organizacionais e administrativos para atingir os objetivos do desenvolvimento nacional naqueles países onde a consecução dos referidos objetivos implica grandes transformações econômicas e sociais. Argumentando que os modelos tradicionais de administração são limitados e inadequados para o estudo e a prática da administração pública nos países pobres, os desenvolvimentistas propõem a adoção de uma perspectiva de administração dedicada, especificamente, à gestão dos programas de desenvolvimento e ao estudo dos métodos utilizados pelos governos para implementar políticas e planos concebidos para atingir seus objetivos econômicos e sociais (SANDER, 1995, p. 20).

Posto isso, observa-se que o enfoque em questão teve como foco o interesse público, ou seja, o atendimento das demandas sociais, com uma proposta pautada na promoção da modernização da administração pública por meio das agências estrangeiras de assistência técnica e ajuda financeira. No entanto, tais iniciativas não alcançaram o objetivo proposto por

não serem providas de racionalidade econômica e efetividade política, somando-se a isso a pouca atenção dispensada aos aspectos culturais da sociedade latino-americana (SANDER, 1995).

Sob a influência do enfoque desenvolvimentista, várias agências internacionais passaram a atuar na gestão da educação dos países da América Latina e, em particular, no contexto brasileiro como UNESCO, OEA (Organização dos Estados Americanos) e CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), sob o argumento de que a educação significa o principal fator de desenvolvimento econômico de um país e, ainda, instrumento de progresso técnico e meio de seleção e ascensão social, conforme explicita Sander (1995).

Observa-se que a educação passou a ser vista como um meio de impulsionar o desenvolvimento econômico dos países, logo, passou a ser organizada de modo a preparar as pessoas para o mercado. Em outras palavras, os sistemas de ensino foram preparados para formar mão-de-obra barata visando atender às expectativas do processo de industrialização.

Apesar de todo esse investimento internacional, os resultados não foram os esperados no que diz respeito ao progresso econômico e tecnológico e, mais uma vez, foi necessário reavaliar os princípios da administração pública e da gestão da educação. Ficou nítido que a variável econômica era importante, mas não suficiente em se tratando de educação.

Diante dessa constatação, nas décadas de sessenta e setenta, o enfoque sociológico, defendido por autores da América Latina, ganha força, trazendo como critério a relevância, considerando essencial o esforço de agregar à administração da educação as variáveis econômica, política e cultural da América latina.

Tal enfoque é concebido a partir das Ciências Sociais aplicadas, protagonizado por Prebish, na Economia, e por Cardoso, na Sociologia. Na Educação, destaca-se Paulo Freire como um dos principais influenciadores do pensamento crítico latino-americano. Para essa corrente, a administração pública e a gestão da educação devem ser pautadas nos fatores políticos, sociológicos e antropológicos, deixando, em segundo plano, as questões jurídicas e técnicas (SANDER, 1995).

Nesse período, destaca-se a criação e atuação de associações profissionais de educadores, tais como a Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE) e a Sociedade Interamericana de Administração da Educação; o desenvolvimento dos cursos de Pós-Graduação em Educação, principalmente no que tange ao planejamento e gestão e o apoio da cooperação internacional, como, por exemplo, a Organização das Nações

Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Organização dos Estados Americanos (OEA).

Sander (1995) aponta que há, por parte dos defensores do enfoque sociológico, um esforço no sentido de construir a administração da educação pautada nas concepções latino-americana de política, economia e cultura.

Visto isso, observa-se que no decorrer da história, por muitas vezes, houve o entendimento de que os princípios da administração poderiam ser aplicados em qualquer instituição, sem considerar suas peculiaridades. No entanto, nota-se que a administração da educação precisa considerar uma série de aspectos, tais como: aspectos culturais, políticos, sociais, econômicos e, ainda os fins da educação, o que significa dizer que os princípios amplamente aplicados na gestão de empresas, por si só, não conseguem fazer frente as intencionalidades da educação.

É importante ressaltar que, apesar de terem surgido em momentos históricos diferentes, as características de todos os enfoques aqui citados são encontradas nos atuais modelos de gestão educacional, conforme a orientação dos agentes que participam da produção das políticas públicas educacionais.

Conforme visto, cada enfoque discutido traz um critério de avaliação e orientação do desempenho administrativo, sendo eles eficiência, eficácia, efetividade e relevância. Assim, faz-se necessário conhecer quais são as características de cada um com o objetivo de identificar com quais desses critérios e, por consequência, com qual enfoque a política do PRADIME se aproxima.

Segundo Sander (1995), é possível identificar quatro construções conceituais e praxiológicas de gestão de educação, sendo elas: administração eficiente, administração eficaz, administração efetiva e administração relevante. Vejamos, pois, suas principais características.

A administração eficiente, como o próprio nome sugere, tem como critério para avaliação e orientação do desempenho administrativo, a eficiência, sendo que tal critério tem sua origem na escola clássica de administração, ou seja, a Abordagem Clássica da Administração, voltada para a gestão de empresas.

A literatura específica da área explica que essa abordagem é composta pela Escola da Administração Científica e pela Teoria Clássica. A primeira, desenvolvida com base nos trabalhos do americano Frederick Winslow Taylor, buscava aumentar a eficiência das

indústrias por meio da racionalização do trabalho do operário. Já a segunda, desenvolvida a partir dos estudos do europeu Henry Fayol, também estava preocupada com o aumento da eficiência da empresa, porém, por meio da sua organização, ou seja, a estrutura da empresa e suas inter-relações (CHIAVENATO, 2011).

Posto isso, observa-se que a Abordagem Clássica da Administração é pautada no critério da eficiência, procurando meios para otimizar o rendimento das empresas, ou seja, produzir mais e melhor com os recursos disponíveis. Nesse contexto, “eficiência significa fazer as coisas bem feitas e corretamente de acordo com o método preestabelecido” (CHIAVENATO, 2011, p. 75).

Logo, conforme Sander (1995, p. 45) afirma, a administração eficiente é guiada “pela lógica econômica, pela racionalidade instrumental e pela produtividade material, independentemente do conteúdo humano e da natureza política da prática educacional”.

Sob a influência da escola psicossociológica de administração foi concebida a administração eficaz, tendo como critério para avaliação e orientação do desempenho administrativo a eficácia e, assim, o foco passa a ser o resultado, ou seja, o alcance das metas estabelecidas.

No contexto da Administração de Empresas, tendo em vista que esse entendimento é empregado em alguma medida na administração dos sistemas escolares, eficácia é entendida da seguinte forma:

Eficácia é uma medida do alcance de resultados, ou seja, a capacidade de atingir objetivos e alcançar resultados. Em termos globais, significa a capacidade de uma organização satisfazer necessidades do ambiente ou mercado. Relaciona-se com os fins almejados (CHIAVENATO, 2011, p. 174).

A administração eficaz aplicada ao contexto da gestão educacional, na opinião de Sander (1995, p.46), "preocupa-se essencialmente com a consecução dos objetivos intrinsecamente educacionais, estando dessa forma estreitamente vinculada aos aspectos pedagógicos das escolas, universidades e sistemas de ensino", nesse sentido, a eficiência deixa de ser o centro das atenções e passa a ser um caminho para obtenção dos resultados pretendidos.

Já a administração efetiva foi concebida tendo por base, dentre outros, conceitos advindos da administração para o desenvolvimento, trazendo o critério da efetividade para o

centro das discussões. Sob o ponto de vista político, tal critério pode ser entendido como a capacidade da administração de atender os fins sociais.

Entendendo a efetividade como um compromisso da administração com as demandas sociais, Sander (1995, p. 48) estabelece que "a materialização desse compromisso exige da administração da educação um envolvimento concreto na vida da comunidade através de uma filosofia solidária e uma metodologia participativa", logo, quanto maior a interatividade entre administração e comunidade, maior será a capacidade de resposta aos anseios sociais.

É importante ressaltar que a administração efetiva, no que diz respeito à gestão da educação, não descarta os critérios de eficiência e efetividade. Pelo contrário, os utiliza para viabilizar a efetividade sob o ponto de vista de uma orientação política.

A última construção de administração da educação a ser destacada tem a relevância como critério para avaliação e orientação do desempenho administrativo, aqui vista sob a ótica cultural, ou seja, a definição do que vem a ser relevante para uma determinada sociedade é analisada segundo a sua cultura.

Sander (1995, p. 50) explica que a relevância "é o critério cultural que mede o desempenho administrativo em termos de importância, significação, pertinência e valor" e, acrescenta, que "sua preocupação central é o desenvolvimento humano e a promoção da qualidade de vida na educação e na sociedade através da participação cidadã".

Assim, uma administração educacional relevante está comprometida com a sociedade como um todo. Desse modo, só obterá êxito se contar com a participação da comunidade, uma vez que, para determinada ação ser relevante para os indivíduos que compõem esse grupo, é necessário que os mesmos participem da gestão e, por este motivo, fala-se em um processo administrativo participativo e democrático.

Na administração relevante, os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade continuam sendo válidos, no entanto, deixam de ser o foco e passam a ser vistos pela perspectiva do conceito da relevância como critério cultural de gestão da educação.

As quatro construções conceituais e praxiológicas de gestão de educação, aqui destacadas, coexistem na gestão educacional, ora a influência de uma é mais acentuada, ora outra recebe mais destaque, dependendo dos interesses políticos, econômicos e culturais daqueles que influenciam a gestão dos sistemas educacionais.

Visto isso, é oportuno discutir aspectos da gestão democrática enquanto modelo de gestão dos sistemas de ensino, haja vista que a política do PRADIME objetiva, em linhas

gerais, qualificar os dirigentes municipais e equipe técnica para atuarem na perspectiva da gestão democrática. Nesse sentido, é preciso conhecer os princípios da gestão democrática aplicada à educação para analisar, de forma mais contundente, o curso de especialização oferecido pela UFMT no âmbito do PRADIME.

#### **4.2 Gestão Democrática**

A partir do final do século XX, diante de uma nova realidade em que as nações se viram obrigadas a buscar novas formas de se organizar, a participação cidadã no processo de gestão passou a ser considerada, tendo em vista a necessidade de fazer frente às demandas de uma sociedade que reivindicava qualidade de vida.

Nesse sentido, inicia-se, no contexto brasileiro, um movimento que diz respeito à organização da sociedade civil pela conquista de direitos, sobretudo no campo da educação, e, em especial, da educação pública. Foi um momento de luta pela produção de novos marcos legais direcionados à organização do setor da educação.

Segundo Albuquerque (2012), a gestão democrática da educação no Brasil tem origem nos movimentos sociais da década de 1980, período este em que os brasileiros lutavam contra o regime militar que vigorava desde 1964. Logo, tais movimentos atuaram no sentido de democratizar o Brasil, buscando meios de viabilizar a participação da sociedade na gestão do Estado. Um dos movimentos sociais de destaque dessa época foi o movimento civil conhecido por “Diretas Já”, que reivindicava a realização de eleições diretas para Presidente da República.

Diante desse cenário, inspirada pelos ideais democráticos pelos quais a sociedade lutava nesse momento histórico, a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, trouxe, como princípio educacional, a gestão democrática do ensino público. Logo, a partir desse momento, todas as políticas voltadas para a educação pública deveriam ser pautadas nos fundamentos da gestão democrática.

Alinhada à Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, estabelece, na forma dos artigos 3º e 14, o princípio da gestão democrática no ensino público. A ideia é de resgate da dimensão da relevância na Administração Pública, garantindo, em função disso, a gestão democrática na educação, considerando que, conforme explica Sander (1995, p. 127), "a criação de instituições e sistemas educacionais relevantes para a

cidadania e efetivos para a sociedade é uma exigência imediata de todo projeto de transformação social de uma nação e de sua afirmação política no âmbito internacional".

Entender o significado e o sentido de gestão democrática pressupõe, todavia, a compreensão de que gestão escolar se configura como uma expressão relacionada à atuação que busca promover a organização, a mobilização e a articulação de todas as condições necessárias para garantir o avanço dos processos educacionais, de modo a assegurar o cumprimento da função social da escola que é a efetiva aprendizagem do aluno.

Nesse sentido, entender uma gestão como democrática pressupõe a compreensão de que democracia não se configura apenas como um sistema político ou uma forma de organização do Estado. Na argumentação de Oliveira:

Para podermos considerar que uma determinada formação é democrática, precisamos levar em consideração o conjunto das relações e práticas sociais desenvolvidas em todas as instâncias e inserção dos seus membros nesta mesma sociedade [...] entender que democracia como um sistema de vida só pode ser considerada efetiva quando é construída pelo grupo social, pelos sujeitos sociais, individuais e coletivos em interação, de acordo com interesses comuns (OLIVEIRA, 2009, p. 13-14).

Nessa direção, quando se fala em gestão democrática na escola é preciso ter em mente que os segmentos (direção, coordenação, professores, funcionários, pais e mães de alunos e alunos) da escola pública deverão participar dos processos de tomada de decisão nesse ambiente. Para Albuquerque (2012, p. 5), práticas educacionais democráticas são aquelas “nas quais os usuários pertencentes a grupos sociais não hegemônicos, sejam partícipes das decisões e tenham a escola pública com um espaço plural”.

Na realidade, partindo do pressuposto de que a escola pública busca atender os interesses da comunidade na qual está inserida, é necessário que a mesma procure integrar na sua gestão todos os interessados, garantindo a efetiva participação dos alunos, pais, professores, demais funcionários da escola, enfim, toda a comunidade escolar no processo de tomada de decisão.

A fim de assegurar essa participação efetiva da comunidade escolar no processo de gestão da escola, não apenas nos momentos de execução das decisões previamente tomadas, e viabilizar a adoção de práticas de gestão democrática, Paro faz a seguinte observação:

Estou falando de providências que dizem respeito à instalação de uma estrutura político-administrativa adequada à participação nas tomadas de decisão de todos os



setores que aí têm presença, em especial seus usuários, eivada de mecanismos institucionais que viabilizem e incentivem: processos eletivos para escolha dos dirigentes escolares; conselhos de escola formados pelos vários segmentos da unidade escolar (pais, alunos, professores, funcionários) e com efetiva função política de direção da escola; grêmio estudantil, associação de pais, professores e funcionários, como fóruns de constante discussão dos múltiplos interesses, bem como outros recursos institucionais que facilitem o permanente acesso de todos os interessados aos assuntos que dizem respeito à vida da escola. Na falta desses mecanismos de pressão e controle político sobre o Estado, a escola pública só poderá ser o que ela é hoje: uma mistificação, uma negação do direito à educação (PARO, 2017, online).

Caminhando nessa direção, observa-se que para implantar a gestão democrática no sistema de ensino é necessário garantir meios para que a comunidade escolar participe, de fato, da gestão das escolas públicas. A criação e manutenção desses mecanismos de operacionalização da participação devem estar integrados ao cotidiano da administração escolar, de forma a não ficar apenas “no papel”, até porque um dos pressupostos que pode contribuir para a produção de processos democráticos está relacionado à forma com que a escola estabelece suas relações e suas ações. Escola democrática pressupõe relações e ações participativas.

De acordo com Paro (2017), a busca por mecanismos de participação da sociedade na gestão das escolas compartilha a autoridade no interior destas, uma vez que as decisões relacionadas ao alcance dos objetivos educacionais estabelecidos pela comunidade escolar serão tomadas em conjunto. Dessa forma, as escolas terão mais condições de pressionar o Estado e os grupos detentores de poder no sentido de garantir autonomia e condições para funcionamento.

Freitas (2007, p. 514) chama a atenção para o fato de que a participação, elemento central da gestão democrática que deve ser assegurada, é aquela que “permite aos cidadãos influenciar/tomar parte do poder, ter parte na deliberação e tomada de decisão pública”. A mesma autora, ainda, destaca os demais elementos que devem constituir uma gestão democrática:

No entanto, há que não se reduzir a gestão democrática à participação (representativa e direta), uma vez que são diversos os elementos que a constituem, mencionando-se estes: compromisso cotidiano e substantivo com a transformação das relações sociais e com a justiça social; compartilhamento do poder e da autoridade; práticas culturais emancipadoras, ou seja, que propiciem liberação de submissões, dominações, tutelas e explorações; práticas administrativas regidas pela legalidade, impessoalidade, transparência (publicidade), moralidade; liderança colegiada; trabalho coletivo; diálogo como princípio e método da gestão de conflitos

e do trabalho; competência e eficiência como expressões da responsabilidade com o que é público (FREITAS, 2007, P. 514).

Posto isso, observa-se que os pilares da gestão democrática estão pautados na garantia da participação de todos os segmentos da comunidade escolar na gestão dessas unidades; na preservação da autonomia de cada escola, tanto no que se refere ao aspecto pedagógico quanto ao administrativo, no estabelecimento de novas relações de poder dentro desses ambientes, pois a participação da sociedade nas decisões provocará distribuição de poder, ao dar voz a todos os interessados, deixando de ser centralizado em uma única pessoa ou grupos de pessoas.

Após essa pequena discussão em torno da gestão democrática voltada para as questões da educação, é interessante tecer alguns comentários a respeito do modelo gerencial de gestão, haja vista que as ideias desse modelo vêm sendo considerada na gestão dos sistemas de ensino sob o argumento de tornar o Estado eficiente e, ainda, consolidar a gestão democrática.

#### **4.3 Gerencialismo no campo da educação**

Tendo em vista os estudos de Cabral Neto (2009), verifica-se que, a partir da década de 1960, o capitalismo, considerando suas dimensões econômica, social e a organização do Estado, começou a entrar em crise. Neste período foi constatado o esgotamento do modelo Keynesiano e do Estado de bem-estar social, o que resultou na dissolução do poder de organização do Estado, uma vez que, segundo os neoconservadores, tal padrão havia onerado as contas públicas ao criar uma série de direitos sociais.

Com isso, surgiu a necessidade de criar mecanismos capazes de superar esse momento de crise, e, por conta disso, os neoconservadores propuseram algumas estratégias que tinham o objetivo de resolver a crise fiscal do Estado, a crise de governabilidade e, ainda, intensificar o processo de globalização. Conforme Cabral Neto (2009) explica, a resposta apresentada para fazer frente a tais demandas foi o neoliberalismo, propondo o Estado mínimo e a formatação de um novo modelo de gestão pública: o modelo gerencial.

Para Bresser-Pereira (1996), idealizador da reforma gerencial no Brasil e responsável pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o citado modelo é uma resposta ao modelo burocrático que, por sua vez,

foi uma alternativa à administração patrimonialista, na qual o Estado era considerado propriedade do rei.

Apesar de representar uma evolução com relação à administração patrimonialista, o modelo burocrático, com o passar dos anos e a nova realidade dos Estados, passou também a ser criticado, dentre outros motivos, por entregar serviços de baixa qualidade aos cidadãos a um alto custo. Nas palavras de Bresser-Pereira (1996, p. 5) “a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos”.

O modelo gerencial, influenciado pela administração de empresas, tem como proposta tornar o Estado mais eficiente e assegurar o caráter democrático da administração pública. Tal modelo, naturalmente, sofreu uma série de alterações ao longo do tempo, sendo possível identificar três fases principais: o modelo gerencial puro, o consumerism e o Public Service Orientation.

Para Cabral Neto (2009), o modelo gerencial puro tinha o intuito de transferir o modelo aplicado na iniciativa privada para o setor público, tendo como foco o controle financeiro, que objetivava um Estado mais eficiente e produtivo. Já a segunda fase do gerencialismo, o consumerism, trazia o foco para o consumidor, representando uma crítica à fase anterior, agregando a esse modelo a flexibilidade de gestão, qualidade dos serviços prestados e o atendimento às demandas do consumidor.

A terceira fase do modelo gerencial, denominada Public Service Orientation, procura mesclar as ideias das duas fases anteriores e passa a substituir o conceito de consumidor, típico da iniciativa privada, para o conceito de cidadão, assim o foco passa a ser o atendimento das demandas dos cidadãos. Segundo Cabral Neto (2009, p. 183-184), essa nova fase está em “[...] consonância com a defesa de fortalecimento do poder local, espaço em que o cidadão tenderia a controlar a qualidade dos serviços públicos”.

Bresser-Pereira faz o seguinte destaque com relação a essa nova administração pública que vinha sendo articulada:

[...] (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6)

administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 6).

Posto isso, observa-se que o modelo gerencial de gestão procurava combater o modelo burocrático buscando, para tanto, os princípios da administração voltada para as empresas privadas, dando ênfase aos critérios da eficiência e efetividade, bem como ao controle de qualidade como caminho para consolidar a gestão democrática.

Na avaliação de Bresser-Pereira (1996), a administração pública gerencial começa a surgir, no Brasil, em 1938, quando é criada a primeira autarquia, trazendo a ideia da descentralização. No entanto, apenas em 1967, por meio do Decreto Lei 200, aconteceu a primeira tentativa de uma reforma gerencial. Tal norma, dentre outras coisas, promoveu a descentralização da Administração Pública brasileira ao transferir para as entidades públicas atividades de produção de bens e serviços.

Para Abrucio (2007), foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que a reforma da Administração Pública foi intensificada, dentre as principais medidas estão a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), extinto no segundo mandato, sob o comando do ministro Bresser-Pereira, idealizador do Plano Diretor da Reforma do Estado, concebido conforme os princípios do modelo gerencial ou administração voltada para resultados.

Outras mudanças apontadas por Abrucio (2007) são as Emendas Constitucionais nº 19<sup>3</sup> e 20<sup>4</sup> que, em linhas gerais, estabeleceram teto para o gasto com o funcionalismo público, alteraram o Regime Jurídico Único e introduziram o princípio da eficiência dentre os princípios da Administração Pública.

Assim, a partir do final do século XX e início do século XXI, conforme tendência em vários países, inclusive nos da América Latina, sob o argumento de que a Administração Pública precisava ser modernizada e, conseqüentemente, a gestão dos sistemas de ensino deveria passar por reformas, o modelo gerencial passa a ser considerado no meio educacional.

A implantação do modelo gerencial na administração dos sistemas educacionais é entendida como um meio de aprimorá-los no que diz respeito aos critérios da eficiência e

---

3 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, DE 04 DE JUNHO DE 1998: Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

4 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1998: Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

eficácia, haja vista que tem como principais características a flexibilidade, a descentralização e a participação dos usuários nos serviços educacionais (CABRAL NETO, 2009).

Cabral Neto, pautado em Lima (2001), faz a seguinte reflexão, no que tange a transição das ideias propostas pelo gerencialismo para a gestão educacional:

Autonomia é concebida como consentimento para construir, no setor público, uma cultura de empresa. A descentralização metamorfoseia-se na medida em que deixa de ser o mecanismo fundante da gestão democrática para se reconfigurar em um crescente processo de desconcentração de funções e de responsabilidades, e não do poder de decisão. A participação transforma-se em técnica de gestão que funciona, essencialmente, como fator de coesão e consenso (CABRAL NETO, 2009, p. 201).

Posto isso, observa-se que há uma desconsideração da dimensão política no processo de gestão educacional e ênfase na racionalização dos recursos, não favorecendo o envolvimento, de fato, da comunidade escolar. Em outras palavras, houve uma transposição da lógica de mercado para a gestão dos sistemas educacionais.

Além disso, Ball (2005, p. 544) entende que “o gerencialismo desempenha o importante papel de destruir os sistemas ético-profissionais que prevaleciam nas escolas, provocando sua substituição por sistemas empresariais competitivos”. Em decorrência disso, o gerencialismo traz a ideia de performatividade no que diz respeito à atuação profissional dos trabalhadores da área da educação. Segundo Ball, performatividade, nesse contexto, pode ser definida da seguinte forma:

A performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança. Os desempenhos de sujeitos individuais ou de organizações servem de parâmetros de produtividade ou de resultado, ou servem ainda como demonstrações de “qualidade” ou “momentos” de promoção ou inspeção (BALL, 2005, p. 543).

A introdução do gerencialismo e da performatividade como modelo de gestão dos sistemas educacionais altera o ambiente escolar, uma vez que as escolas passam a ser vistas como empresas e a aprendizagem como um produto, nas palavras de Ball:

[...] as organizações educacionais reformadas estão agora “povoadas” de recursos humanos que precisam ser gerenciados; a aprendizagem é rerepresentada como o resultado de uma política de custo-benefício; o êxito é um conjunto de “metas de produtividade” etc. [...] Novos papéis e subjetividades são produzidos à medida que os professores são transformados em produtores/fornecedores, empresários da

educação e administradores, e ficam sujeitos à avaliação e análise periódicas e a comparações de desempenho. Novas formas de disciplina são instituídas pela competição, eficiência e produtividade (BALL, 2005, p. 546-547).

Nesse cenário, cabe ao gestor dos sistemas de ensino o papel de fomentar a ideia de que os trabalhadores são os responsáveis pelo desempenho da unidade escolar e, portanto, devem estar, pessoalmente, comprometidos com essa missão, uma vez que serão responsabilizados pelos resultados.

Observa-se que a adoção do gerencialismo como modelo de gestão aplicado à administração dos sistemas escolares, tal como foi desenvolvido para a gestão de empresas, preocupa na medida em que passa a dar mais ênfase ao controle de resultados, por meio da responsabilização e avaliação, em detrimento dos aspectos subjetivos que envolvem a função social das instituições de ensino. Nesses termos, é necessário ressaltar que o modelo gerencial se configura como um modelo impróprio para a gestão pública e para a gestão educacional.

Uma vez abordados os enfoques da gestão educacional com intuito de entender como esse conhecimento foi significado no decorrer do tempo e, na sequência, analisar aspectos tanto da gestão democrática quanto do gerencialismo, aplicados à gestão dos sistemas de ensino, é possível discutir a política do PRADIME.

Foi necessário percorrer todo esse caminho para formar uma base teórica que pudesse dar sustentação à análise do PRADIME enquanto política pública social, política esta que propõe apoio aos dirigentes municipais de educação por meio da oferta de cursos de formação.

## **5 SIGNIFICADOS DO PROGRAMA DE APOIO AOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO – PRADIME**

A proposição deste capítulo é a realização de uma análise acerca dos significados do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME) nos textos políticos que dão sustentação à política de formação de dirigentes municipais, instituída pela UFMT, nos moldes do curso de especialização à distância em Gestão da Educação Municipal.

Para tanto, a discussão foi organizada em três partes: na primeira parte são abordados os aspectos do contexto da influência na criação do PRADIME; na segunda é feita uma análise relativa aos documentos oficiais que dão materialidade ao PRADIME sob o ponto de vista do contexto da produção de texto; na terceira e última parte, também sob o prisma da produção de texto, analisa-se os significados do PRADIME que constam nos textos e discursos da política de formação dos dirigentes municipais de educação, como política do próprio Programa, para entender como foram construídos e reconstruídos os significados acerca dessa política de gestão.

### **5.1 PRADIME: aspectos do contexto da influência**

Neste tópico é analisada a política do PRADIME sob o ponto de vista do contexto da influência que, conforme visto no capítulo que apresenta a metodologia adotada, investiga como foi iniciada a produção do discurso da política.

Assim, tendo em vista os estudos de Bowe, Ball e Gold (2017) e, ainda, Mainardes (2006), foi feita uma investigação no sentido de identificar as principais influências que atuaram na política do PRADIME, tanto de organismos nacionais quanto internacionais e, ainda, com o objetivo de entender os motivos que levaram à formulação dessa política e como ela foi sendo significada, no decorrer do tempo.

Os textos analisados neste tópico foram: o caderno de texto do PRADIME, volume I; o guia de consultas do PRASEM III; e informações disponibilizadas nos sites oficiais das organizações nacionais e internacionais que contribuíram para a formação do discurso da política do PRADIME.

Com intuito de traçar a genealogia do PRADIME, foi necessário recorrer, primeiramente, à Constituição Federal de 1988, documento concebido em meio ao processo de redemocratização do Brasil, uma vez que o país acabava de sair de um regime de ditadura militar. Tal Constituição instituiu o Estado Democrático e assegura o exercício dos direitos

sociais e individuais, bem como a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça.

No que tange à educação, observa-se que a Assembleia Constituinte procurou criar os mecanismos necessários para a viabilização da gestão democrática e descentralizada da educação, haja vista que consagrou a educação como um direito social e dever do Estado e da família, devendo ser promovida com a colaboração da sociedade.

Dessa forma, passou a ser competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, proporcionar os meios de acesso à educação, bem como legislar, concorrentemente, a respeito do tema em questão, cabendo à União legislar privativamente sobre diretrizes e bases da educação nacional.

Sobre a relação entre a Constituição Federal de 1988 e a gestão descentralizada da educação, Azevedo (2009) tece as seguintes considerações:

Em síntese, a partir da Constituição Federal de 1988 as políticas incorporaram uma dimensão que leva em conta a gestão descentralizada da educação, expressa em planos e projetos governamentais. Dentre os princípios em que vêm se embasando, situa-se a igualdade de acesso e usufruto de um processo de escolarização com qualidade, para o que é tomada como essencial a gestão democrática dos sistemas de ensino público (AZEVEDO, 2009, p. 216).

A Constituição vigente deu autonomia aos municípios e ainda priorizou uma gestão descentralizada e democrática dos sistemas de ensino, estabelecendo que, para tanto, seria necessária uma cooperação entre os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse contexto surgiram diferentes políticas públicas educacionais com intuito de fomentar a gestão democrática e descentralizada da educação, uma vez que, a partir de 1988, todos os entes federativos e a sociedade civil deveriam participar desse processo.

Há que se considerar, todavia, que apesar do texto constitucional definir como princípios para desenvolvimento do ensino público a gestão democrática, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, garantia de padrão de qualidade e, ainda, uma gestão descentralizada dos sistemas de ensino, nota-se que a forma como esses princípios serão desenvolvidos e traduzidos por meio de políticas públicas, depende da orientação política dos gestores em questão.

Conforme visto no capítulo que trata da gestão da educação no Brasil, a gestão dos sistemas de ensino nos países da América Latina sempre foi pautada em referenciais internacionais. No entanto, a influência internacional foi intensificada, nas décadas de 1980 e



1990, sob o pretexto de que os sistemas educacionais desses países deveriam ser adequados às novas necessidades do século XXI, o que pressupõe o atendimento de uma agenda global.

De acordo com os estudos de Beech (2009), a simultaneidade de reformas nos países latino-americanos nas décadas de 1980 e 1990 respaldadas na descentralização, no currículo baseado em competências, nos sistemas centralizados de avaliação e, ainda, na profissionalização docente, indica a atuação de agências multilaterais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e o Banco Mundial. Tais agências criaram um modelo de educação universal capaz de preparar os sistemas educacionais desses países para fazer frente às demandas do século XXI, considerada por elas como a era da informação.

Nas palavras de Beech:

Ao mesmo tempo em que as agências multilaterais promovem seu modelo universal abstrato de educação como um modelo ideal para adaptar um sistema atualmente existente à “era da informação”, estão definindo e promovendo uma agenda de política educativa (BEECH, 2009, p. 37).

Observa-se que foi nesse período que foi discutida e aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação no Brasil e, ainda, promulgada a Constituição Federal do Brasil, a qual estabelece que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

Segundo Oliveira:

As reformas educacionais dos anos de 1990, no Brasil, tiveram como grande foco a gestão, buscaram por meio da descentralização administrativa, financeira e pedagógica promover a ampliação do acesso à educação básica no país a partir de uma lógica racional, que tinha como paradigma os princípios da economia privada (OLIVEIRA, 2011, p. 327).

Destarte, em meio ao processo de redemocratização do Brasil que levou a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, ainda, a intensificação da atuação das agências internacionais no sentido de universalizar os seus modelos de educação, foi criado em 1997, pelo então governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (PRASEM).

Ao discutir as reformas implantadas na educação brasileira, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995/2002), Oliveira faz a seguinte análise:

Esse movimento de reformas levado a termo no Brasil pelo governo de FHC acompanhou a tendência em nível mundial que apontava na direção de maior flexibilidade na gestão, maior autonomia às escolas e maior responsabilização dos docentes. A descentralização administrativa, financeira e pedagógica foi a grande marca dessas reformas, resultando em significativo repasse de responsabilidades para o nível local, por meio da transferência de ações (OLIVEIRA, 2011, p. 327).

Conforme visto no capítulo que discute a relação entre Estado e políticas públicas educacionais, quando uma política é proposta por organismos internacionais ela sofre um processo de recontextualização no interior de cada Estado, dependendo dos interesses com os quais o governo encontra-se alinhado.

Nesse sentido, observa-se que o governo de Fernando Henrique Cardoso seguia os pressupostos do modelo gerencial de gestão inclusive no que tange a gestão da educação, haja vista a ênfase na descentralização administrativa e responsabilização do docente, traços de uma administração voltada para resultados.

Com isso em mente, observa-se que o PRASEM surgiu por iniciativa do Ministério da Educação (MEC) em parceria com o Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

O FUNDESCOLA<sup>5</sup> foi um programa cofinanciado pelo Banco Mundial que tinha como premissa atuar de forma complementar à legislação e às políticas vigentes para o ensino fundamental nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Para tanto, buscava viabilizar a implantação de padrões mínimos de funcionamento das escolas, aplicação de ferramentas de gestão e desenvolvimento institucional das Secretarias de Educação, sempre dando ênfase a promoção da eficiência e eficácia na gestão dos sistemas de ensino (BRASIL, 2001).

Para compreender a atuação do FUNDESCOLA e as demais políticas desenvolvidas no âmbito deste, é necessário entender que o mesmo foi fortemente influenciado pelos ideais do Banco Mundial, haja vista que tal instituição não financiaria esse tipo de ação sem impor condições a serem cumpridas, conforme os seus padrões.

---

5 É interessante ressaltar que na região Centro Oeste o Programa FUNDESCOLA foi implementado no Estado de Mato Grosso, tendo como cidade polo a cidade de Rondonópolis, no período de 1997 a 2000.

Segundo informações disponíveis no site do Banco Mundial<sup>6</sup> e da Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>7</sup>, o Grupo Banco Mundial é uma agência especializada, independente do Sistema das Nações Unidas, que atua como fonte de financiamento e conhecimento para os países considerados em desenvolvimento. Tem como missão acabar com a extrema pobreza e promover prosperidade compartilhada.

Coraggio (2009) indica que o interesse do Banco Mundial em investir em educação está ligado à necessidade de prevenir situações politicamente críticas que poderiam afetar o ajuste estrutural, que é considerado pelo Banco Mundial como o caminho para retomar o crescimento econômico mundial.

Assim, o investimento em políticas sociais, dentre elas, políticas voltadas para a educação, seria feito no sentido de reduzir e tornar mais eficiente o gasto público nos países em desenvolvimento, logo, nas palavras de Coraggio (2009, p.93), “a tendência indica a subordinação das políticas sociais ao objetivo econômico da competitividade”.

Outra questão que chama a atenção, conforme informações disponibilizadas no site do Ministério das Relações Exteriores<sup>8</sup> e com base nos estudos de Soares (2009), é o fato de que o poder de voto dentro da estrutura organizacional do Banco Mundial está relacionado à participação no aporte de capital. Assim, os Estados Unidos da América (com poder de veto), Japão, China, Alemanha, o Reino Unido, França e Índia são os países que mais influenciam, atualmente, as decisões dessa instituição, apesar da revisão feita em 2010 que teve o objetivo de aumentar a participação dos países em desenvolvimento.

Observa-se, desse modo, que o financiamento oferecido por esse organismo internacional está carregado de intencionalidades, uma vez que, tal instituição procura promover, inclusive por meio de financiamento à educação aos países em desenvolvimento, o ajuste necessário para garantir o desenvolvimento em nível planetário, sempre tendo em vista a variável econômica.

Vale ressaltar que as ideias defendidas pelo Banco Mundial, no que diz respeito às políticas voltadas para a educação, estão alinhadas com os princípios da administração eficiente, uma vez que enfatizam a otimização dos recursos a fim de aumentar a produtividade e, ainda, se coadunam com os princípios da administração eficaz na medida em que têm foco nos resultados.

---

6 <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil>.

7 <https://nacoesunidas.org/>.

8 <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/>.

Salienta-se que as políticas públicas financiadas pelo Banco Mundial nem sempre levam em conta as peculiaridades de cada país, pois, segundo Coraggio (2009, p.100) “o Banco detém um saber certo sobre o que todos os governos devem cumprir, um pacote pronto para aplicar, com medidas associadas à reforma educativa universal”.

Outro organismo internacional que participou do desenvolvimento do PRASEM, também ligado à ONU, foi o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). A principal missão dessa instituição é, conforme informações disponibilizadas no site da ONU<sup>9</sup>, assegurar que crianças e adolescentes tenham seus direitos humanos integralmente cumpridos, respeitados e protegidos (ONU, 2018, online).

Nesse sentido, o UNICEF procura atuar da seguinte forma:

Hoje, a atuação do UNICEF busca contribuir para a construção de políticas públicas que reduzam as disparidades; aproximar e articular parcerias; desenvolver capacidades e difundir e divulgar tecnologias sociais e boas práticas; e produzir e disseminar conhecimentos em centros de pesquisas e universidades, fazendo com que os gestores e a sociedade trabalhem por resultados concretos na vida das crianças e dos adolescentes (ONU, 2018, online).

Conforme dito anteriormente, tanto o UNICEF como o Banco Mundial são ligados à Organização das Nações Unidas, logo, é interessante tecer alguns comentários a respeito da ONU com o intuito de aprofundar essa discussão. A ONU é uma organização internacional, fundada em 1945, criada com o objetivo de trabalhar pela paz e pelo desenvolvimento mundial e, para tanto conta com 193 Países-membros que aderiram, voluntariamente, às causas defendidas por essa organização, inclusive o Brasil. Para desenvolver suas atividades, atualmente, a ONU conta com 26 programas, fundos e agências, cada um com uma área específica de atuação (ONU, 2018, online).

No que tange ao segmento educação, Oliveira (2005) aponta que os organismos ligados à ONU vêm exercendo significativa influência nos países da América Latina, recomendando as mesmas soluções, com base em estudos próprios, para países distintos, ou seja, quase desconsiderando as especificidades de cada país. Apesar dessa padronização, a autora indica que os países latino-americanos apresentam diferentes processos de assimilação, dependendo do grau de mobilização dos movimentos sociais, dentre outros fatores.

A terceira organização que contribuiu para a discussão da política do PRASEM foi a UNDIME, uma associação civil brasileira, sem fins lucrativos, criada em 1986 que tem como

---

9 <https://nacoesunidas.org/>.

missão articular, mobilizar e integrar os dirigentes municipais de educação para construir e defender a Educação Pública com qualidade social.

Segundo o seu Regimento Interno, artigo 3º, esta instituição atua com base nos seguintes princípios:

- democracia capaz de garantir a unidade de ação institucional;
- afirmação da diversidade e do pluralismo;
- gestão democrática baseada na construção de consensos;
- ações pautadas pela ética, transparência, legalidade e impessoalidade;
- autonomia perante aos governos, partidos políticos, credos e a outras instituições;
- visão sistêmica na organização da educação fortalecendo o regime de colaboração entre as Unidades da Federação (UNDIME, 2012, online).

Observa-se que os princípios da UNDIME vêm ao encontro das ideias defendidas pela administração relevante, uma vez que busca promover uma gestão baseada em um processo administrativo participativo e democrático.

De acordo com o Guia de Consultas do PRASEM (2001), este tinha como objetivo ofertar cursos de atualização aos dirigentes municipais em educação com relação ao conjunto de leis que foram aprovadas durante a vigência do Programa. Também teve o intuito de promover qualificação técnico-profissional na garantia do aprofundamento em temas relacionados à gestão educacional e às informações a respeito dos programas desenvolvidos pelo MEC, tornando-o uma importante via de disseminação de informações junto aos municípios.

Tendo em vista essa função de difusor de informações atribuída ao PRASEM, Azevedo faz as seguintes ponderações:

Ainda que seja legítima e necessária a divulgação e socialização de informações, o PRASEM parece não ter atuado como uma instância de compartilhamento e democratização de decisões, tal como proclamado. As análises indicam que, articulado às tentativas de reforma do Estado, se constituiu em um dos múltiplos instrumentos de difusão da ideia da gestão eficiente e eficaz dos recursos para a educação, entendida como principal terapia para a solução dos problemas encontrados nos processos de escolarização (AZEVEDO, 2009, p. 221).

Já o MEC por meio do Guia de Consultas do PRASEM (2001, p. 9) explica que o mesmo “reúne subsídios para a discussão, formulação e execução de políticas educacionais, a partir de princípios da eficiência e eficácia, a qualidade e da autonomia escolar e gestão democrática”. Observa-se, a partir dessa explicação, que, apesar do discurso do PRASEM ter

sido construído sob o amparo da Constituição Federal vigente, o mesmo não contemplou, em sua totalidade, os fundamentos da gestão democrática, uma vez que, representou mais uma forma de difusão do modelo gerencial de gestão.

A relação do PRASEM com o gerencialismo se apresenta na medida em que, como uma nova estratégia para gestão pública, o modelo gerencial tem atribuído aos princípios como autonomia, descentralização e participação, significados que não os constituem como mecanismos de produção de democracia, ao conceber autonomia como consentimento para produção, no âmbito público, de uma cultura empresarial; a descentralização como um processo de desconcentração de funções e de responsabilidades, e não do poder de tomada de decisão; e, por fim, a participação como técnica de gestão que funciona, essencialmente, como fator de coesão e consenso, como anunciado no capítulo anterior.

Os significados aqui mencionados impedem a possibilidade do estabelecimento de relações e ações democráticas, considerado, nas discussões atuais, como elementos essenciais quando se quer estabelecer processos democráticos em uma instituição educacional. Não é necessário ser um observador muito atento para perceber o quão distante de uma cultura democrática e autônoma, envolvendo a participação de todos (OLIVEIRA, 2009), estão as políticas de gestão implementadas no campo da educação.

É possível identificar nos textos que materializa a política do PRASEM a influência mais acentuada das ideias difundidas pelo Banco Mundial em detrimento dos princípios defendidos pela UNDIME, ou seja, houve uma adesão às propostas desta agência internacional por meio do PRASEM.

No ano de 2003, com a eleição presidencial, há uma alteração de governo, momento este em que assume a Presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva, um integrante do Partido dos Trabalhadores. Com relação às mudanças promovidas na política educacional no governo Lula, Oliveira tece os seguintes comentários:

Os primeiros anos do governo Lula foram marcados muito mais por permanências que por rupturas em relação ao governo que o antecedeu. Os dois primeiros-ministros da Educação não chegaram a estabelecer uma agenda que se contrapusesse à anterior. Apesar das tentativas do Ministério da Educação nesses primeiros anos de imprimir nova marca à política educacional em curso, no geral observou-se a mesma fragmentação e descontinuidade da década passada (OLIVEIRA, 2011, p. 327).

Nesse sentido, observa-se que durante o governo Lula, o PRASEM passou por um processo de reformulação e no ano de 2006 foi apresentado como Programa de Apoio aos

Dirigentes Municipais de Educação – PRADIME, com o propósito de fortalecer e apoiar os dirigentes municipais de educação no que diz respeito a gestão dos sistemas de ensino e das políticas públicas educacionais.

Vale destacar que para viabilizar o PRADIME foi realizada uma parceria entre o Ministério da Educação, a UNDIME, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização dos Estados Ibero-americanos para Educação, Ciência e Cultura (OEI) e o Banco Mundial (BRASIL, 2006).

Assim como aconteceu com o PRASEM, o PRADIME também contou com a contribuição de uma série de agentes internacionais, aliás essa presença foi consideravelmente ampliada o que indica que a busca pela implantação de um modelo educacional em nível planetário foi intensificada.

Mais uma vez, observa-se que várias entidades ligadas à ONU atuaram no processo de formação da política do PRADIME, tais como: UNICEF, UNESCO, PNUD e Banco Mundial.

A UNESCO é a agência da ONU que atua no segmento de educação, ciências naturais, ciências humanas e sociais, cultura e comunicação e informação. Tal organização tem como prioridade, no Brasil, promover um ensino de qualidade para todos e, ainda, o desenvolvimento humano e social. A fim de atingir os seus objetivos, constrói parcerias com o governo, sociedade civil e iniciativa privada, além de participar do processo de produção de políticas públicas que vão ao encontro das metas acordadas entre os Estados Membros da Organização (ONU, 2018, online).

No que diz respeito a atuação da UNESCO na área da educação:

No setor de Educação, a principal diretriz da UNESCO é auxiliar os países membros a atingir as metas de Educação para Todos, promovendo o acesso e a qualidade da educação em todos os níveis e modalidades, incluindo a educação de jovens e adultos. Para isso, a Organização desenvolve ações direcionadas ao fortalecimento das capacidades nacionais, além de prover acompanhamento técnico e apoio à implementação de políticas nacionais de educação, tendo sempre como foco a relevância da educação como valor estratégico para o desenvolvimento social e econômico dos países (ONU, 2018, online).

Já o PNUD é uma agência de desenvolvimento da ONU que atua no combate à pobreza e na promoção do desenvolvimento humano. No que diz respeito à atuação desta no Brasil, temos:

Através do desenvolvimento e implementação de projetos de cooperação técnica em parcerias com instituições nacionais, o PNUD Brasil visa apoiar: implementação de políticas para fortalecer setores críticos para o desenvolvimento humano; promoção dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio; desenvolvimento de capacidades institucionais nos governos federal, estaduais e municipais; e fortalecimento do papel da sociedade civil e do setor privado na busca do desenvolvimento humano e sustentável. Neste sentido, estas parcerias têm se desenvolvido em diversas áreas temáticas, como políticas sociais, governança democrática, segurança pública, e meio ambiente buscando responder aos desafios específicos do Brasil e às demandas do país dentro de uma visão integrada de desenvolvimento (ONU, 2018, online).

Outro organismo internacional que participou do processo de produção do PRADIME é a OEI, uma organização de caráter governamental que promove a cooperação entre os países ibero-americanos no que tange a educação, ciência e cultura. As ações da OEI são financiadas por meio dos Governos dos Estados-Membros e, ainda, por contribuições de instituições, fundações e outros organismos que se interessam pelos seus projetos (OEI, online)<sup>10</sup>.

Analisando os objetivos dessa organização, em especial os descritos a seguir:

4. Colaborar com os Estados-Membros no objetivo de conseguir que os sistemas educativos cumpram uma tripla função: humanista, desenvolvendo a formação ética, integral e harmoniosa das novas gerações; de democratização, assegurando a igualdade de oportunidades educativas e a equidade social; e produtiva, preparando para a vida do trabalho e favorecendo a inserção laboral.
5. Colaborar na difusão de uma cultura que, sem esquecer a idiossincrasia e as peculiaridades dos diferentes países, integre os códigos da modernidade para permitir assimilar os avanços globais da ciência e da tecnologia, revalorizando a própria identidade cultural e aproveitando as respostas que surgem da sua acumulação (OEI, online).

Observa-se que a OEI entende que a educação deve desempenhar três funções: humanista, de democratização e produtiva. Assim, reconhece que os sistemas educativos de cada país precisam contemplar essas três dimensões, promovendo uma formação das pessoas enquanto seres humanos bem como, profissionais.

Por meio do texto é possível inferir que essa organização procura promover a inserção dos avanços globais da ciência e da tecnologia, sob a perspectiva da valorização da

---

10 <https://oei.org.br/sobre-a-oei/oei>.



identidade cultural de cada país, ou seja, indica que há uma preocupação em preservar os aspectos culturais inerentes a cada nação.

Da mesma forma que aconteceu com o PRASEM a única organização nacional que participou do processo de produção do PRADIME, além do próprio MEC, foi a UNDIME. Observa-se que, na apresentação do programa, o MEC enfatiza que os dirigentes municipais de educação são de suma importância para o sucesso da educação básica brasileira, visto que são os gestores dos sistemas de ensino municipal.

Nesta perspectiva, o MEC, por meio do Caderno de Textos, volume 1, do PRADIME (2006, p. 10) afirma que o PRADIME “dá destaque à figura do dirigente e à sua responsabilidade como gestor do sistema municipal de ensino em conformidade com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)”.

Vale ressaltar que os objetivos da UNDIME são os seguintes:

PROMOVER a ética, a cultura de paz, a cidadania, os direitos humanos, a democracia e outros valores universais;  
 DEFENDER a educação básica de qualidade como direito público;  
 PROPOR mecanismos para assegurar, prioritariamente, a educação básica numa perspectiva municipalista, buscando universalizar o atendimento, o ensino de qualidade e a escola pública;  
 PARTICIPAR da formulação de políticas educacionais, fazendo-se representar em instâncias decisórias, acompanhando suas aplicações nos planos, programas e projetos correspondentes;  
 INCENTIVAR a formação dos Dirigentes Municipais de Educação para que, no desempenho de suas funções, contribuam decisivamente para a melhoria da educação pública;  
 LUTAR pela autonomia municipal (UNDIME, 2015, online)<sup>11</sup>.

Evidencia-se que essa organização assume as responsabilidades conferidas aos municípios no que tange a educação, trabalha sob a perspectiva de que a educação básica é um direito de todos e ainda luta pela autonomia dos municípios enquanto gestores da educação básica.

Diferente do que aconteceu com o PRASEM, nota-se, em um primeiro momento, que as ideias defendidas pela UNDIME tiveram mais destaque na política do PRADIME. No entanto, diante da pluralidade de atores que atuaram no discurso de formação da política do PRADIME e, ainda, a sua trajetória, foi necessário analisar os textos que formalizam o Programa para compreender como as diferentes ideias foram significadas no contexto da produção de texto.

---

<sup>11</sup> <https://undime.org.br/institucional/o-que-e-a-undime>

## 5.2 Significados presentes nos documentos oficiais que dão materialidade ao PRADIME

Neste tópico é analisada a política do PRADIME sob o ponto de vista do contexto da produção de texto. Conforme dito anteriormente, nesse contexto parte-se do princípio de que os textos que representam a política resultam de embates e negociações entre os diferentes grupos de interesses.

Sendo assim, o objetivo foi analisar como os diferentes posicionamentos dos diversos atores envolvidos na produção do PRADIME foram expressos nos textos que representam a política e, ainda, quais discursos sobressaíram, sempre tendo em vista que uma política é constantemente recontextualizada.

Vale ressaltar que os textos que materializa uma política não são apenas textos legais, mas também comentários formais e informais sobre a política, notícias, vídeos oficiais, dentre outros. Assim, os textos selecionados para análise foram os cadernos de texto do PRADIME, volumes I, II e III, Resolução nº 16, de 15 de junho de 2012 e informações disponibilizadas no site do Programa.

Em 2006, o MEC publicou o Caderno de Textos (volume 1) do PRADIME, informando que esse Programa foi pensado como um meio de promover a universalização do Ensino Fundamental, garantindo não só a matrícula, mas também as condições de permanência, aprendizagem e conclusão e, ainda, dentre outras medidas, viabilizar a democratização da gestão do ensino público.

Assim, para fazer frente a essa demanda, o PRADIME foi apresentado pelo grupo político em questão “com o objetivo de fortalecer a atuação dos dirigentes ante a gestão dos sistemas de ensino e das políticas educacionais, bem como com o de contribuir para o avanço do País em relação às metas do Plano Nacional de Educação (PNE)” (BRASIL, 2006, p. 7).

Com relação ao PNE, vale destacar que atualmente está em vigência o Plano aprovado pela lei nº 13.005/2014, em vigor até 2024. Este resultou de um debate que iniciou em 2010 com a Conferência Nacional de Educação (CONAE), reunindo setores ligados a educação brasileira, tanto público quanto privado. Em se tratando das metas estabelecidas, o PNE é constituído por 20 metas e por 254 estratégias que seguem as seguintes diretrizes:

Art. 2º São diretrizes do PNE:

I – erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar;

III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

- IV – melhoria da qualidade da educação;
- V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX – valorização dos (as) profissionais da educação;
- X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014).

Esse apoio que o MEC se propõe a oferecer aos dirigentes municipais, no âmbito do PRADIME, é feito por meio da oferta de formação, tanto para os dirigentes quanto para as equipes técnicas que atuam na gestão da educação municipal. Tal formação é composta por encontros presenciais e, ainda, cursos a distância em nível de extensão e especialização.

Para Azevedo (2009), é possível perceber mudanças no que diz respeito à orientação do PRADIME com relação ao PRASEM, uma vez que o primeiro propõe promover um espaço de contínua formação para os dirigentes municipais, não apenas sendo um meio de divulgação das ações do Ministério da Educação.

De acordo com o Caderno de Textos, volume 1, do PRADIME (2006, p. 7), “o Pradime enfatiza a dimensão educacional do desenvolvimento humano e sustentável e chama a atenção do dirigente para o papel da educação no processo de desenvolvimento local”. Nesse sentido, percebe-se que o Programa trabalha com a noção de que o dirigente é o responsável pela gestão do sistema municipal de ensino, o que pode indicar um propósito de consubstanciar o papel do gestor na edificação de novos padrões gerenciais que estejam, como argumenta Cabral Neto (2009), na esteira das reformas da administração pública em curso tanto no panorama nacional como internacional, que têm como base de sustentação o modelo gerencial.

De acordo com os escritos de Ball (2001), percebe-se que no âmbito dos documentos que dão materialidade ao PRADIME, a expectativa com relação à figura do gestor, segundo o ponto de vista do modelo gerencial de gestão, pode ser entendida da seguinte forma:

A gestão representa a introdução de um novo modelo de poder no setor público; é uma “força transformadora”. Ela desempenha um papel crucial no desgaste dos regimes ético-profissionais nas escolas e a sua substituição por regimes empresariais competitivos. Enquanto os mercados trabalham de fora para dentro, a gestão funciona de dentro para fora. O gestor é o herói cultural do novo paradigma. O trabalho do gestor envolve a infusão de atitudes e culturas nas quais os/as trabalhadores/as se sentem, eles/as próprios/as, responsabilizados/as e,

simultaneamente, comprometidos/as ou pessoalmente envolvidos/as na organização (BALL, 2001, p. 108-109)

Conforme dito, o PRADIME é apresentado como um meio de ofertar um espaço de permanente formação para os dirigentes municipais, para tanto essa formação foi oferecida, inicialmente, a partir de 2006, no formato de encontros presenciais de formação em cada estado, com duração de quatro dias; de estratégias de ensino a distância (PRADIME on-line); e por meio da implantação do Observatório de Experiências Inovadoras, que se constituía em um espaço para identificação, avaliação e disseminação de experiências inovadoras em gestão educacional (BRASIL, 2006).

Com intuito de oferecer um material de apoio para a mencionada formação, foram publicados pelo Ministério da Educação, em 2006, três cadernos de textos. É interessante analisá-los, para identificar quais temas foram eleitos pelo MEC, como forma de orientar os dirigentes municipais.

Os conteúdos apresentados nos cadernos de textos foram organizados em três eixos básicos: a educação como agente propulsor do desenvolvimento local, regional e nacional; a qualidade social da educação como marco diferencial da ação pedagógica do Estado e a gestão democrática como caminho condutor de novas práticas do Poder Público.

No caderno de textos volume I, são contemplados os seguintes temas: a educação no contexto da política de desenvolvimento com igualdade social; organização da educação nacional no contexto do fortalecimento da educação básica: o papel do município; e avaliação de políticas educacionais.

Já no caderno de textos volume II, os temas discutidos são: políticas educacionais para um Brasil de todos; financiamento e gestão orçamentária da educação; e gestão de recursos materiais.

No último caderno de textos, o volume III, os assuntos explorados são: gestão democrática da educação; gestão pedagógica da educação escolar; e valorização dos trabalhadores da educação: docentes e não docentes.

Tendo em vista os temas propostos pela formação oferecida no âmbito do PRADIME, nota-se que há um discurso de alinhamento com os pressupostos da gestão democrática e, também, com a ideia de fortalecer o dirigente municipal de educação no que diz respeito a gestão do sistema de ensino e das políticas públicas educacionais. O significado de um modelo de gestão consubstanciado em princípios democráticos, na forma como este

discurso se apresenta, está justamente no caderno de textos, volume III, quando se trabalha com a seguinte perspectiva:

A autêntica educação democrática resulta da participação de todos os cidadãos e do respeito às diferenças. A escola e a educação escolarizada são a própria vida reconstruindo experiências socialmente construídas. Constituem um crescimento contínuo e inclusivo e não são privilégios das classes dominantes. Nesse sentido, a gestão democrática da educação inclui, entre outros, aspectos técnicos, políticos, humanos, racionais e emocionais (BRASIL, 2006a, p. 21-22).

Em outra oportunidade ressalta os mecanismos capazes de viabilizar uma gestão dos sistemas educacionais, pelo viés democrático:

Para produzir impactos na qualidade da educação e na alteração das relações Estado/sociedade, é fundamental que a gestão democrática disponha de mecanismos em dois níveis distintos: em nível dos sistemas – federal, estadual e municipal – e em nível das unidades de ensino. No primeiro caso, entre os mecanismos de democratização, encontram-se os conselhos de educação – nacional, estaduais e municipais. Na escola, estão os conselhos escolares, a eleição de diretores e a autonomia financeira. Podemos dizer, também, que os planos de educação das três esferas desempenham um papel relevante para qualificar e democratizar a educação (BRASIL, 2006a, p. 33).

Quanto a posição do dirigente municipal de educação:

E qual é o principal papel do dirigente municipal de educação no processo? O dirigente municipal de educação e a sua equipe são parceiros da comunidade, dos outros dirigentes municipais das diversas pastas, dos diretores, dos professores, dos educandos e da sociedade em geral. Logo, ele é um dos principais responsáveis, com os demais colaboradores e parceiros, pela qualidade social da educação no seu município, tanto pela sua própria posição no cenário político, quanto pela condição de cidadão (BRASIL, 2006a, p. 22).

Nesses termos, como alega Azevedo (2009, p. 223), “observa-se, nesse sentido, a secundarização de expressões do modelo gerencial de gestão, e a adoção de conceitos peculiares a um projeto político participativo”. O entendimento é que o PRADIME propôs uma formação que trabalha com os pilares da gestão democrática, trazendo os conceitos de participação, autonomia, gestão descentralizada, bem como ressalta a responsabilidade do dirigente municipal de educação no processo de produção e fortalecimento da gestão democrática em nível municipal. Como discutimos anteriormente, a questão a ser colocada são os significados atribuídos no âmbito desses conceitos.

Conforme informações disponibilizadas no site do PRADIME<sup>12</sup>, observa-se que o curso de extensão a distância (PRADIME Ead) passou a ser ofertado a partir de 2009 apenas para os municípios prioritários dos estados do Nordeste. Esse curso foi oferecido para os estados do Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte por intermédio da Universidade Federal de Pernambuco, já a Universidade Federal da Bahia atendeu os estados de Alagoas, Bahia, Maranhão e Sergipe.

Em 2010, esse curso passa a ser oferecido a todos os municípios brasileiros, não apenas para aqueles que apresentavam indicadores educacionais abaixo do esperado. Essa expansão foi possível por meio de uma parceria entre o MEC e as Instituições Federais de Ensino Superior.

Vale destacar que, por meio dessa parceria, o MEC reconhece as Instituições Federais de Ensino Superior como agentes atuantes e formadores no que tange a gestão dos sistemas educacionais na esfera municipal e, ainda, a gestão das políticas públicas educacionais. Tal reconhecimento pode indicar um alinhamento aos princípios da gestão democrática que, dentre outras coisas, pressupõe a participação de todos os segmentos da comunidade escolar na gestão dos sistemas de ensino.

Com intuito de estabelecer orientações e diretrizes para a transferência de recursos financeiros às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) no âmbito do PRADIME, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação torna pública a Resolução nº 16 em 15 de junho de 2012.

A transferência de recursos financeiros às IFES é tratada no sentido de viabilizar as seguintes atividades:

Art. 1º [...]

- I. a oferta de cursos de extensão e de formação continuada direcionados para os dirigentes municipais de educação e equipe técnica das Secretarias Municipais de Educação;
- II. a concepção e produção de material didático-pedagógico; e
- III. a realização de estudos e pesquisas na área de Gestão Municipal de Educação (BRASIL, 2012).

Vale ressaltar que anteriormente as ações do PRADIME eram direcionadas apenas para os dirigentes municipais de educação, porém, a Resolução nº 16 estende essa formação para a equipe técnica das Secretarias Municipais de Educação.

---

12 <http://portal.mec.gov.br/pradime>.

Tal iniciativa é relevante na medida em que permite a continuidade do trabalho dentro das secretarias, uma vez que os dirigentes municipais normalmente ocupam cargos de confiança, o que favorece uma rotatividade dos mesmos e, por consequência, quebra de continuidade do trabalho que vinha sendo desenvolvido. Essa descontinuidade, por sua vez, pode configurar esse tipo de política como política de governo e não como política de Estado.

De acordo com Azevedo:

De fato, como ocupante de cargo comissionado por designação do chefe do executivo municipal, o secretário (e quase sempre seus diretores) se movimenta em um espaço marcado por opacidades advindas do caráter de provisoriedade que ronda o seu mandato (AZEVEDO, 2009, p. 223).

Assim, essa medida confere à formação oferecida pelo Programa uma possibilidade de maior absorção das diretrizes apresentadas, haja vista a transferência dos conhecimentos obtidos para a prática diária das atividades desenvolvidas dentro das Secretarias Municipais de Educação. Logo, a formação não fica submetida apenas ao grau de comprometimento dos dirigentes com a política educacional proposta.

De acordo com a Resolução nº 16 de 2012, em seu art. 3º, são objetivos do PRADIME:

- I. Aprimorar a formação dos dirigentes municipais de educação;
- II. Contribuir para a qualificação do dirigente municipal de educação e equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação na perspectiva da gestão democrática e da efetivação do direito à educação como canal propulsor do desenvolvimento local, regional e nacional, com qualidade social;
- III. Estimular o desenvolvimento de práticas de gestão participativa e de organização do trabalho pedagógico que contribuam como marco diferencial da ação pedagógica do Município e caminho condutor de novas práticas do poder público (BRASIL, 2012).

Mais uma vez, observa-se a adoção dos princípios da gestão democrática, uma vez que optaram por utilizar os termos “gestão democrática” e “gestão participativa” o que sinaliza que a formação proposta objetiva construir um espaço de discussão e produção de melhores práticas de gestão. Outro aspecto que chama a atenção é a chamada “qualidade social”. De acordo com o Caderno de Textos, volume 3, do PRADIME, a qualidade social discutida no âmbito do Programa deve ser significada da seguinte forma:

Nesta expressão, “qualidade social” da educação, há referência ao caráter democrático e inclusivo, acentuado pelo termo “social”, que abraça toda a população desde a mais tenra idade e inclui indígenas, afrodescendentes e demais etnias. Esta qualidade precisa ser compreendida também como aprendizagem de alto nível, isto é, com o padrão desejado e compatível com o momento vivido pela sociedade atual e com a visão de longo prazo, o que significa percepção das possibilidades futuras (BRASIL, 2006a, p. 22-23).

Em outro momento, o Caderno de Textos, volume 3, do PRADIME (2006a, p. 23) afirma que “falar sobre qualidade social da educação equivale a discutir a ética das relações sócio-políticas e o compromisso social dos que exercem poder de decisão no campo educacional neste país”. Observa-se que há no programa certo comprometimento com o desenvolvimento de uma gestão educacional que envolva os anseios da sociedade, pois nota-se uma ênfase no que diz respeito à inclusão e à participação.

Para uma IFES se tornar uma instituição parceira do PRADIME e, conseqüentemente receber recursos para desenvolver as atividades mencionadas anteriormente, é necessário submeter à equipe técnica do programa em questão um projeto educacional que esteja alinhando aos objetivos do PRADIME.

A Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) é uma instituição federal de ensino superior, que participou desse processo e foi contemplada, logo, atuou como instituição parceira do programa oferecendo as formações propostas, dentre elas o curso “PRADIME Especialização – Curso de Especialização a Distância em Gestão da Educação Municipal”.

Os documentos que formalizaram o curso de especialização serão analisados na sequência, com intuito de compreender como os significados da política do PRADIME foram expressos.

### **5.3 Significados da política de gestão – PRADIME na política de formação *Lato Sensu* instituída pela UFMT**

O objetivo deste tópico é apresentar como a política do PRADIME foi significada pela UFMT no curso de especialização a distância em Gestão da Educação Municipal promovida por esta instituição no âmbito do PRADIME, ainda sob o ponto de vista do contexto da produção de texto.

Para tanto, os documentos analisados foram o Projeto Básico do PRADIME, fornecido pelo coordenador do projeto, e os editais publicados pela UFMT entre os anos de 2014 e 2015 que tratavam do curso de especialização em questão.



A Universidade Federal de Mato Grosso, criada em 1970, atualmente, conta com câmpus em quatro cidades: Rondonópolis, Barra do Garças, Pontal do Araguaia e Sinop, além do câmpus-sede localizado na capital do estado, Cuiabá.

É interessante ressaltar que esta instituição trabalha, através do ensino, da pesquisa e da extensão, com os seguintes objetivos, conforme consta no seu estatuto:

Art. 3º. [...]

I - Ministrando educação geral de nível superior, contribuindo para a formação de cidadãos conscientes e comprometidos com a busca democrática de soluções justas para os problemas nacionais e regionais;

II - Preparar profissionais com competência científica, social, política e técnica, habilitados ao eficiente desempenho de suas funções;

III - Congregar professores, cientistas, técnicos e artistas assegurando-lhes os necessários meios materiais e as indispensáveis condições de autonomia e de liberdade para se devotarem à ampliação de conhecimento, ao cultivo das artes e às suas aplicações a serviço da sociedade;

IV - Empenhar-se no estudo dos problemas relativos ao desenvolvimento científico, social, econômico e cultural do país, colaborando com outras entidades para tal objetivo, dentro dos limites dos seus recursos.

V – Suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração (UFMT, 2008).

O primeiro documento a ser analisado é o Projeto Básico do curso de especialização a distância em Gestão da Educação Municipal, de acordo com o citado documento o curso foi elaborado tendo como parâmetro o seguinte objetivo:

Tendo por base o princípio da gestão democrática da educação, seu principal objetivo é aprimorar a formação dos dirigentes municipais e equipe técnica do quadro da secretaria municipal de educação em nível de especialização para atuarem nas áreas de gestão educacional, dos sistemas de ensino e da gestão escolar, de forma a contribuir para o fortalecimento e qualidade da sua gestão e para o exercício de seu papel estratégico na implementação da política educacional no município, com vistas a garantir o direito de aprender de todos e contribuir para o desenvolvimento de uma Educação Básica com qualidade social (UFMT, [2014?], p. 2).

Com essa leitura é possível observar que o discurso do PRADIME foi considerado na elaboração desse documento, uma vez que destaca que o curso oferecido é pautado na gestão democrática da educação e, ainda, enfatiza a questão do papel estratégico do gestor municipal de educação.

Na sequência observa-se os objetivos específicos:

- Propiciar acesso a conteúdos e instrumentos de gestão do sistema/rede municipal de ensino, com vistas à melhoria dos indicadores do ensino público;
- Criar oportunidade para os dirigentes municipais de educação:
- atuarem como gestores do sistema/rede municipal de ensino, promovendo a qualidade social na rede escolar, levando em conta a transparência, o trabalho coletivo e a participação da comunidade nas decisões;
- elaborarem produção científica relevante na área de gestão da educação, como trabalho final de curso (UFMT, [2014?], p. 2).

No tocante aos objetivos específicos, nota-se que há referência aos pilares da gestão democrática, pois há a intenção de propiciar uma formação que permita que esses gestores atuem de forma a viabilizar a participação da comunidade nos processos de tomada de decisão e, ainda, preza pela transparência nos processos de gestão. Outro ponto que chama a atenção é que esse curso objetiva, dentre outras coisas, munir os dirigentes municipais dos conhecimentos necessários para viabilizar uma gestão em prol da melhoria dos indicadores do ensino público.

De fato, é preciso sempre buscar meios para melhorar o ensino em nosso país, no entanto, é imprescindível observar criticamente esses indicadores, aos quais o sistema educacional brasileiro vem sendo submetido, já que, conforme observado anteriormente nesse estudo, há uma série de organismos internacionais que procuram imprimir nas políticas públicas dos mais variados países seus interesses, que muitas vezes são traduzidos por meio de padrões a serem constantemente atingidos.

Para Freitas (2014), desde o início dos anos de 1990, os reformistas empresariais com o objetivo de adaptar as escolas as necessidades do mercado, tornando o ensino cada vez mais padronizado e para certificar que o ensino oferecido está seguindo essa lógica, atuam no âmbito das políticas públicas educacionais no sentido de implantar sistemas de avaliação externos à escola. Cabe ressaltar que os reformistas empresariais se configuram como políticos, empresários, mídia, dentre outros que acreditam que a forma de organização estabelecida pela iniciativa privada pode ser replicada na gestão dos sistemas educacionais.

Nas palavras do autor:

Importa para esse novo ciclo observar se ao longo do tempo as médias descem ou sobem e não se as formas de organização das práticas pedagógicas das escolas evoluem em direção a concepções avançadas de educação e de participação social da juventude (FREITAS, 2014, p. 1088).

Nesse sentido é preocupante uma política pública que dá ênfase a melhoria dos indicadores de ensino, principalmente quando tais indicadores estão atrelados a ideia de produção de mão de obra para atender o mercado de trabalho.

Com a análise do documento verifica-se que o curso foi pensando para ofertar 210 vagas para dirigentes municipais de educação e técnicos pertencentes ao quadro permanente do executivo municipal, desde que estejam envolvidos diretamente com a gestão do sistema de ensino do município, ou seja, profissionais que lidam diretamente com a política educacional dos municípios dos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Acre, com vigência prevista para início em novembro de 2014 e término em dezembro de 2015.

Ao justificar a relevância do projeto, constata-se que:

O Curso de Especialização a Distância em Gestão da Educação Municipal - Pradime Especialização vem agregar valor ao Pradime e passa a integrar os recursos disponíveis para o fortalecimento da gestão dos dirigentes municipais de educação, com vistas a contribuir para o desenvolvimento de uma Educação Básica com qualidade social nos municípios brasileiros e para a superação das desigualdades sociais em nosso País (UFMT, [2014?], p. 6).

E, mais,

A parceria com as universidades públicas federais evidencia a compreensão e o reconhecimento de que elas constituem-se como locus privilegiado de formação e produção de conhecimento, aí se incluindo o apoio e à capacitação de dirigentes da educação pública e equipes técnicas para atuarem na perspectiva de uma política republicana, de uma gestão democrática e de uma educação inclusiva (UFMT, [2014?], p. 6).

Observa-se que o texto traz os princípios defendidos pela UNDIME, uma vez que trabalha sob a perspectiva de uma educação básica municipalista, sempre enfatizando o fortalecimento do dirigente municipal de educação. Percebe-se também o entendimento de que as Universidades Federais têm muito a contribuir no que diz respeito à capacitação desses dirigentes, sempre em uma perspectiva democrática e, conseqüentemente, inclusiva.

Com relação à metodologia, o projeto previu que o curso seria ofertado na modalidade a distância, com encontros presenciais apenas para avaliação obrigatória da especialização e a defesa de Trabalho de Conclusão de Curso.

Ao optar por essa modalidade a UFMT apresentou a seguinte justificativa:

Dessa forma, pretende-se atingir os dirigentes municipais de educação e as equipes técnicas das secretarias municipais de educação de todo o país, permitindo que possam ser qualificados no próprio espaço de trabalho, minimizando as dificuldades ocasionadas pelas diferenças econômicas, sociais e geográficas, oferecendo a cada participante a possibilidade de pensar soluções a partir de sua própria realidade (UFMT, [2014?], p. 9).

Quanto ao processo avaliativo, foi definido que seria composto por auto avaliação e de avaliação do professor, com relação aos trabalhos desenvolvidos e, ainda, a participação e interação de cada estudante, nos seguintes termos:

O diálogo constituirá a base principal da avaliação, cabendo aos professores a iniciativa de proporcionar os estímulos e incentivos necessários ao desenvolvimento dessa prática pedagógica, respeitando e estimulando o participante – parceiro ativo nessa interação (UFMT, [2014?], p. 9-10).

O curso foi estruturado em três blocos, sendo que o primeiro compreendeu os seis primeiros módulos do curso PRADIME Extensão, também oferecido pela UFMT e demais IFES parceiras, o que resulta em uma carga horária de cento e setenta horas. Lembrando que esse curso passou a ser ofertado no ano de 2009, conforme dito no tópico anterior.

Já o segundo bloco é composto por três módulos do curso de especialização em si, perfazendo um total de cento e noventa horas e, por fim, o terceiro bloco, com cento e cinquenta horas, destinado a elaboração do Trabalho de Conclusão do Curso. Ao concluir os três blocos, o aluno receberia o título de Especialista em Gestão da Educação Municipal.

No Projeto Básico do curso é apresentada a sua ementa, logo, observa-se que o primeiro módulo trata da introdução ao curso ao ambiente virtual e tem como objetivo apresentar o curso PRADIME básico a distância e propiciar familiaridade ao ambiente virtual, onde o curso foi desenvolvido. Nesse primeiro momento, também é apresentada uma descrição das áreas de atuação do dirigente municipal de educação.

Vale destacar que foram adotados como referência para compor o material oferecido nesse primeiro módulo documentos elaborados pela UNDIME com apoio do UNICEF, MEC e Fundação Itaú Social, como a Agenda dos Cem Primeiros Dias e os cadernos de textos do PRADIME, dentre outros.

A opção por utilizar tais referenciais demonstra que a UFMT procurou imprimir na formação oferecida as ideias dos organismos que atuaram no processo de formação do discurso da política do PRADIME.

No segundo módulo, o projeto traz como proposta a discussão do planejamento e avaliação da educação no âmbito municipal. A ideia é apresentar recursos para apoiar o exercício das funções de planejamento e avaliação, assim é proposta uma discussão acerca do Plano Nacional de Educação (PNE), Plano Municipal de Educação (PME), Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Plano de Ações Articuladas (PAR), dentre outros assuntos.

Segundo Oliveira (2011), o PDE foi uma iniciativa para reorientar os rumos da educação no governo Lula, em uma tentativa de resgatar o protagonismo do Governo Federal, uma vez que contemplava desde a educação básica até a educação superior, por meio de parcerias entre os entes federativos e instituições da sociedade civil.

Nas palavras de Oliveira:

O MEC buscou instaurar um regime de colaboração que propiciasse a repartição de competências e responsabilidades e fizesse subir os indicadores educacionais, sobretudo no que se refere à educação básica. Essa iniciativa pode ser percebida como a busca de uma orientação comum que propiciasse a integração da educação nacional, apesar dos aberrantes desequilíbrios regionais que conhecemos (OLIVEIRA, 2011, p. 328).

Nesse ponto, vale destacar que o discurso que envolve a política do PDE traz traços dos princípios do gerencialismo no que tange a performatividade. Nesse sentido, Ball argumenta:

A performatividade é alcançada mediante a construção e publicação de informações e de indicadores, além de outras realizações e materiais institucionais de caráter promocional, como mecanismos para estimular, julgar e comparar profissionais em termos de resultados: a tendência para nomear, diferenciar e classificar (BALL, 2005, P. 544).

No que tange à avaliação na educação, os temas levantados são a avaliação e a qualidade social da educação; Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB e sistema municipal de avaliação da educação. O IDEB foi criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e, segundo Oliveira (2011), foi fixada a média seis para ser alcançada até 2022, tal média foi obtida considerando o resultado alcançado pelos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A OCDE, o Banco Mundial e a UNESCO pensam de forma parecida a respeito de como deve ser a preparação dos estudantes. No ponto de vista dessas organizações, as escolas devem preparar os seus alunos para atender o mercado de trabalho, concentrando-se nas seguintes competências básicas: comunicação, criatividade, flexibilidade, aprender a aprender, trabalho em equipe e soluções de problemas (BEECH, 2009).

Esse índice é utilizado no Brasil como forma de medir a qualidade do ensino oferecido pelos municípios, assim para os municípios que apresentam índices insuficientes, o MEC oferece apoio técnico e financeiro.

Já para o terceiro módulo apresentada a seguinte ementa:

Este Módulo trata-se de um espaço de discussão, trocas e práticas relacionadas com a compreensão da organização da educação brasileira e com a gestão da educação no âmbito municipal. Em relação ao primeiro ponto, ele destaca especialmente a problemática do regime de colaboração, hoje reconhecido como principal desafio a ser enfrentado na construção de uma educação com qualidade social. Em relação à gestão, o foco temático recai sobre a dupla competência – política e técnica – que é exigida do DME [Dirigente Municipal de Educação] no exercício desse papel, sem perder de vista que o eixo do seu trabalho deve ser a dimensão pedagógica da gestão (UFMT, [2014?], p. 19).

Nesse módulo há uma proposta de discussão da gestão escolar sob uma perspectiva de que o gestor municipal de educação tem uma atuação política e técnica, assim, é considerada nesse projeto a dimensão política no processo de gestão educacional, variável essa, muitas vezes, afastada pelo modelo gerencial de gestão. Nesse sentido, é proposto também o estudo de princípios e mecanismos de implementação da gestão democrática, haja vista que a mesma considera a dimensão política no processo de gestão escolar.

Na sequência, é apresentado o quarto módulo que discute o financiamento e gestão orçamentária como instrumento de fortalecimento da educação básica. Segundo a UFMT ([2014?], p. 22), o objetivo é “ressaltar a importância do financiamento e a gestão orçamentária da educação para o fortalecimento da educação no âmbito municipal”.

Nesse módulo, propõe-se a análise de temas mais técnicos com os quais os dirigentes municipais de educação e equipe técnica precisa lidar para atingir os fins de gestão. Dessa forma, são propostos estudos e políticas relacionadas às fontes de financiamento, vinculação e subvinculação de recursos; do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB; do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE e as transferências voluntárias;

dos processos de orçamento público, aquisição de bens e contratação de serviços públicos; e acompanhamento e controle na gestão orçamentária; dentre outros.

O quinto módulo dá continuidade às temáticas propostas no módulo anterior, pois trabalha com a materialidade da rede pública municipal de ensino no que tange a infraestrutura. O objetivo desse módulo é:

Proporcionar ao cursista um panorama das principais questões relacionadas à infraestrutura da educação no Brasil, em especial da rede pública municipal; apontar os caminhos e desafios em relação a ela, com um foco especial na expansão do atendimento da educação infantil e discutir o papel do DME [Dirigente Municipal de Educação] referente aos processos de compras e contratações relacionados com a infra-estrutura e demais bens patrimoniais (UFMT, [2014?], p. 27).

Observa-se que, neste módulo, há a intenção de apresentar para os cursistas o papel dos dirigentes municipais de educação, no que diz respeito ao planejamento e contratação de obras e serviços, haja vista que a infraestrutura dos ambientes escolares também é uma variável que precisa ser gerida, pois interfere na qualidade do ensino que será oferecido.

O sexto módulo contempla o tema: materialização da educação pública municipal – trabalhadores da educação, alunos e suas famílias. Nesse sentido, é apresentada a seguinte ementa:

Este módulo está relacionado com os desafios que se colocam para o DME para mobilização, articulação e coordenação das ações dos atores sociais responsáveis pela construção de uma educação com qualidade para todas as crianças e jovens desse país. O primeiro tópico trata da família e da comunidade como espaços educativos. Apresenta os desafios da educação nesses espaços, em face do contexto socioeconômico contemporâneo. Discorre sobre a transmissão de conhecimento escolar e sobre a escola como espaço de construção das liberdades. Em seguida, trata do percurso que vai do provimento quantitativo à ampliação da qualidade da educação e aponta a importância da família e da comunidade. Esse tópico conclui com a discussão sobre municípios educadores. O segundo tópico trata do papel do Estado na oferta da educação com qualidade social. Aborda a qualificação dos profissionais da educação, tanto no que se refere à formação inicial como à formação continuada. Em seguida discute as condições básicas para valorização desses profissionais, incluindo piso salarial e plano de carreira. Retoma o tema da qualidade da ação junto aos cursistas e tece considerações sobre a avaliação do desempenho dos profissionais da educação e sobre os impactos da sua ação, em especial a ação do professor, sobre a aprendizagem dos alunos (UFMT, [2014?], 29-30).

Nota-se que há uma indicação de que o curso oferecido está alinhado com a ideia de que a proposta de educação escolar precisa ser trabalhada em conjunto com toda a

comunidade na qual as instituições educativas estão inseridas, ou seja, estas instituições precisam estar abertas à participação dos pais, alunos, professores, funcionários, dentre outros atores sociais, consubstanciado, portanto, com os princípios da gestão democrática.

O sétimo módulo é dedicado ao estudo da metodologia científica, objetivando trazer informações necessárias para subsidiar o processo de elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso.

Já o oitavo módulo foi estruturado de forma a discutir o planejamento estratégico na gestão pública na perspectiva da gestão democrática. Segundo a UFMT ([2014?], p. 37), o objetivo é “apresentar os fundamentos da gestão pública e do planejamento estratégico, demonstrando como pode ser usado como uma ferramenta inovadora de gestão para o setor público”.

Nesse sentido, os tópicos apresentados propõem uma discussão acerca da administração pública, destacando a gestão democrática. Discute também aspectos relacionados à economia voltada para o setor público e, por fim, é estudado o planejamento estratégico e seus instrumentos de aplicação na administração pública e ainda propõe a produção de um planejamento estratégico no âmbito da educação municipal.

No nono módulo, o foco passa a ser a gestão e a implementação de políticas educacionais no município, assim pretende-se:

Conhecer as políticas públicas educacionais que determinam a educação municipal a fim de propiciar condições para que a partir desse conhecimento o dirigente municipal de educação proponha ações e práticas educativas que repercutam na melhoria da qualidade da educação municipal, socialmente referenciada (UFMT, [2014?], p. 40).

Para tanto, a adoção é de uma proposta metodológica em que,

Os conteúdos serão trabalhados a partir de problematizações e atividades que conduzam os dirigentes municipais da educação a verificar e relatar como os mesmos são trabalhados na realidade do seu Município. A partir dessa análise será proposta uma atividade onde eles possam propor ações que vão repercutir na gestão das unidades de educação infantil, do ensino fundamental e suas modalidades, nas políticas de valorização dos profissionais da educação e na qualidade da educação do Município. O que se pretende é que os dirigentes possam fazer uma articulação entre o que aprenderam na teoria com a gestão educacional e as práticas educativas que são realizadas em seu Município (UFMT, [2014?], p. 41).



Finalizando o curso, o último módulo é destinado à elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso. Tal trabalho deveria apresentar uma proposta de intervenção na educação em nível municipal.

Para materializar a proposta apresentada no Projeto Básico, a UFMT publicou sete editais que versavam sobre o curso de Especialização Municipal do PRADIME – EAD.

O Edital nº 01/2014, publicado em 14 de novembro de 2014, tinha o objetivo de selecionar um profissional para atuar como apoio administrativo no que diz respeito às atividades de gestão acadêmica e administrativa do curso. Para seleção de quatro coordenadores, um para cada polo (Cuiabá – MT, Campo Grande – MS, Porto Velho – RO e Rio Branco – AC), foi publicado em 17 de novembro de 2014 o edital nº 2/2014. Tais profissionais tiveram como atribuição, dentre outras coisas, supervisionar o trabalho dos professores formadores.

Também, publicado em 17 de novembro de 2014, o Edital nº 3/2014 tratou da contratação de vinte e quatro professores formadores que tinha as seguintes atribuições:

Profissional que se relaciona diretamente com o cursista, acompanhando o desenvolvimento de suas atividades nos Módulos, tirando suas dúvidas sobre conteúdos e questões administrativas, fazendo a correção das avaliações, o registro de notas e resultados e informando ao Pesquisador e Coordenador Pedagógico quaisquer problemas e eventualidades. Responsável pela orientação na elaboração da monografia como trabalho de conclusão do curso. Responsável, também, por manter o cursista motivado e estimulado durante todo o processo de construção de seu conhecimento (UFMT, 2014).

Com relação aos pré-requisitos necessários para preenchimento dessas vagas, chama a atenção o fato de exigirem que os candidatos estejam cursando mestrado em Educação ou já possuírem títulos de mestre ou doutor. Aceitando apenas em caráter excepcional a candidatura de profissionais que possuam formação em cursos de especialização.

O Edital nº 04/2014 foi publicado, na mesma data dos dois anteriormente citados, com o intuito de contratar professor tutor, oferecendo cinco vagas, para exercer as seguintes atribuições:

Profissional que se relaciona diretamente com o cursista, acompanhando o desenvolvimento de suas atividades nas Salas Ambientais, tirando suas dúvidas sobre conteúdos e questões administrativas, fazendo a correção das avaliações, o registro de notas e resultados e informando ao Coordenador Pedagógico quaisquer problemas e eventualidades. Responsável, também, por manter o cursista motivado e

estimulado durante todo o processo de construção de seu conhecimento (UFMT, 2014).

Em 19 de novembro de 2014, foi publicado o Edital nº 05/2014, com o objetivo de contratar um profissional para atuar como suporte tecnológico. Já em 13 de fevereiro de 2015 foi publicado o Edital nº 06/2015, tal Edital tinha o objetivo de tornar pública a abertura das inscrições para o curso de extensão PRADIME-EaD 2015, pré-requisito para a inscrição no PRADIME Especialização EaD, conforme dito no projeto básico deste.

O edital oferecia duas vagas para cada município dos estados do Acre, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rondônia. Dessa forma, uma vaga era destinada aos ocupantes do cargo de Secretário (a) Municipal de Educação e a outra destinada a funcionário (a) do quadro permanente do executivo municipal. Lembrando que esse profissional deveria atuar como técnico na gestão da educação e ter sido pré-inscrito, por meio de solicitação dos municípios, no Plano de Ação Articulada (PAR).

Por fim, foi publicado em 30 de setembro de 2015, pelo Departamento de Teoria e Fundamentos da Educação da UFMT, o Edital nº 07/2015. Esse Edital previa a abertura das inscrições para o Curso de Especialização PRADIME-EaD 2015, Blocos II e III. Com relação ao público alvo, fazia as mesmas exigências do edital nº 06/2015 e acrescentava como critério para seleção a conclusão do curso de extensão PRADIME-EaD.

A partir da análise feita com relação à política de formação de secretários municipais e equipe técnica das Secretarias Municipais de Educação, instituída pela UFMT, percebe-se claramente que, como enfatizam Ball, Maguire e Braun (2016), citando Ball (1994), ao discutirem o conceito de atuação, que,

Políticas não lhe dizem normalmente o que fazer, elas criam circunstâncias nas quais a gama de opções disponíveis para decidir o que fazer são estreitadas ou alteradas ou metas ou resultados particulares são definidos e que colocar as políticas em prática é um processo criativo, sofisticado e complexo (BALL, MAGUIRE, BRAUN, 2016, p. 21).

Contudo, mesmo considerando os termos citados pelos autores, entendemos que no contexto da produção do projeto de curso de especialização do PRADIME há um esforço em traduzir a noção de política de gestão significada no próprio Programa, que é a gestão nos moldes democráticos.

Nesse sentido, observa-se que nos documentos que materializam o curso, o discurso acerca da gestão se dá na perspectiva de que o gestor municipal de educação tem uma atuação política e técnica, considerada como uma dimensão política no processo de gestão educacional, variável essa muitas vezes afastada pelo modelo gerencial de gestão. Assim, os documentos produzidos pelos profissionais responsáveis pela organização do curso de Especialização, na UFMT, referente ao Programa, do ponto de vista da gestão, estão em consonância com o que estabelece a Resolução nº 16/2012/MEC/FNDE.

Há que se concordar, nesse contexto, com a discussão de Sander (1995), no tocante às dimensões da gestão no campo da educação, tendo em vista que o modelo de gestão proposto dá sentido ao pressuposto de que a gestão educacional para além de sua dimensão básica, a dimensão pedagógica, contém uma dimensão política e uma dimensão técnica, que pelo visto não são excludentes. Na realidade com relação à gestão, o foco temático recai sobre a dupla competência – política e técnica – que é exigida no exercício do papel do gestor, sem perder de vista que o eixo do seu trabalho deve ser a dimensão pedagógica da gestão.

Interessante ressaltar que o principal objetivo proposto na política do PRADIME, que é aprimorar a formação dos dirigentes municipais e equipe técnica do quadro da secretaria municipal de educação para atuarem nas áreas de gestão educacional, dos sistemas de ensino e da gestão escolar, de forma a contribuir para o fortalecimento e qualidade da sua gestão e para o exercício de seu papel estratégico na implementação da política educacional no município, está em consonância com os objetivos propostos pela política de formação, no nível de especialização, instituído pela UFMT.

O que não significa que os textos não apresentam contradições. A questão colocada de que há indícios de contradição na proposição do curso com relação ao que é pontuado como parâmetro na política do PRADIME, também procede. Embora o foco seja na gestão democrática, o que fica exposto na política do PRASEM e mesmo na do PRADIME com relação aos conceitos de autonomia, descentralização e participação fere esses princípios quando considerados como básicos em uma gestão que se quer democrática, na medida em que o marco conceitual, como dito no início deste capítulo, está relacionado diretamente com o proposto no modelo gerencial, como proposta de gestão neoliberal.

Por fim, nos respaldamos nos princípios da abordagem do ciclo de políticas para dizer que, embora os contextos da influência, da produção de texto e da prática não sejam estanques, se confluem e se interagem, em uma política de gestão em que as intencionalidades

emergem e seus integrantes, sejam eles agências nacionais e internacionais, e mesmo os agentes que produzem e executam as políticas educacionais, traduzem e reconstróem os sentidos e os significados das políticas propostas, o que ficou exposto nesta análise.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um trabalho dissertativo, as considerações finais devem buscar discutir, de modo geral, as posições sustentadas ao longo do texto. Assim, tendo como tema o Programa de apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME), o foco central da pesquisa foi analisar os significados atribuídos à esta política de gestão com base nos textos políticos que a materializa e, ainda, sua relação com os significados construídos nos textos políticos da política de formação dos dirigentes municipais, instituída pela UFMT, nos moldes de especialização *Lato Sensu*.

É necessário ressaltar que o meu interesse em pesquisar o PRADIME se deu por ter chamado a minha atenção o próprio objetivo proposto por esse Programa em fortalecer e apoiar os dirigentes da educação municipal na gestão dos sistemas de ensino e das políticas educacionais. Outro fato interessante, é que esse programa procurou viabilizar o seu objetivo por meio da qualificação dos dirigentes municipais de educação e, ainda, da equipe técnica das Secretarias Municipais de Educação, a partir de uma formação que busca munir esses sujeitos das informações necessárias para a gestão dos sistemas de ensino municipal dentro das diretrizes da gestão democrática. Essa formação é realizada em uma parceria com instituições públicas de ensino superior.

Vale aqui ressaltar que, para o alcance do objetivo proposto, a opção foi pelo método denominado abordagem do ciclo de políticas, desenvolvido por Stephen J. Ball, Richard Bowe e Anne Gold. Método este que propõe uma análise de todo percurso de formação de uma política pública, estabelecendo três contextos de análises: contexto da influência, contexto da produção de texto e contexto da prática. Neste estudo a opção foi pelo contexto da influência e da produção de texto.

Outro ponto que merece destaque, que foi considerado nessa pesquisa, é que esses contextos não se constituem como etapas lineares, mas que apresentam grupos de interesses, portanto, embates e contradições. Pensar uma política educacional tendo como base de análise esses contextos, pressupõe entender que os estudos educacionais, como argumenta Ball (2006, p. 24), não têm *status* neutro incorporado a um racionalismo progressivo e flutuante, até porque, como diz o autor, essa perspectiva se configura como “um pensamento débil e perigoso”.

Como explanei no corpo do texto, o PRADIME, de acordo com o Caderno de Textos volume 1 (2006), apresenta como foco a dimensão educacional do desenvolvimento humano e

sustentável e chama a atenção do dirigente quanto a importância do papel da educação no processo de desenvolvimento local, trabalhando com uma noção de que o dirigente é o responsável pela gestão do sistema municipal de ensino.

No entanto, é compreensível que, se por um lado, esse Programa expõe os princípios da gestão democrática como sua base de sustentação, por outro lado, consubstancia o papel do gestor na edificação de novos padrões gerenciais que estejam na esteira das reformas da administração pública em curso tanto no panorama nacional como internacional, que é o denominado modelo gerencial, como discutimos no texto.

Destacamos essa contradição por entender que o PRADIME propõe uma formação que se baseia nos princípios da gestão democrática, uma vez que os conceitos como participação, autonomia e gestão descentralizada estão presentes nos seus documentos textuais. Nesse sentido, um dos desafios desse estudo foi compreender os documentos formais do PRADIME e os significados atribuídos a esses conceitos e, ainda, identificar traços dos diferentes enfoques da gestão da educação presentes nos diferentes momentos históricos, em que foram definidas as questões teóricas e práticas da gestão. Para tanto, utilizamos como sustentação as teorizações de Janete Maria Lins de Azevedo, Stephen J. Ball, Antônio Cabral Neto, Elisa de Mattos Höfling Vitor Henrique Paro e Benno Sander.

Na análise dos documentos do PRADIME foi observado que o Programa sofreu uma série de influências de organismos nacionais e internacionais, como está visível no próprio corpo do texto dissertativo. Esses organismos se utilizaram de discursos que foram legitimados nos contextos da influência em que foi pensada essa política educacional.

Como uma política de formação para os dirigentes municipais a ser ofertada no âmbito dos estados, em Mato Grosso, o curso foi cadastrado para ser oferecido pela Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT, atendendo a formação de dirigentes e equipe técnica desse Estado num trabalho de parceria com outros Estados como Mato Grosso do Sul, Rondônia e Acre.

A UFMT participou desta política ofertando um Curso de Especialização a Distância em Gestão da Educação Municipal. Curso esse que, em consonância com os objetivos propostos pelo PRADIME, organizou um projeto que primou pelos princípios da gestão democrática. Outro aspecto que chama atenção é a expressão denominada “qualidade social” significando no âmbito do Programa como aprendizagem de alto nível, que deve ser

relacionada a ética das relações sócio-políticas e ao compromisso social dos responsáveis pelo campo da educação nesse país.

É interessante ressaltar que a parceria com as Universidades Públicas Federais, na oferta de uma política dessa modalidade, contribui com o entendimento e o reconhecimento da importância dessas instituições como espaço de formação de dirigentes da educação pública e equipes técnicas para atuarem na perspectiva de uma gestão democrática e, mais, de uma educação inclusiva. Essa é uma forma de as Universidades contribuírem com a gestão dos sistemas de ensino.

Vale dizer que estudar a política do PRADIME de acordo a abordagem do ciclo de políticas foi de suma importância para a compreensão das diversas variáveis que permeiam a produção de uma política pública. Logo, partindo do princípio que a educação é fator indispensável para emancipação social e política dos indivíduos, enquanto cidadãos atuantes na sociedade na qual estão inseridos, esta, também entendida como um direito social, é essencial para a formação de uma sociedade democrática.

Assim, para consolidar a formação de uma sociedade com base nos pilares da democracia é preciso garantir que as políticas voltadas para a educação tenham de fato compromisso com os princípios da gestão democrática. Para tanto não podemos nos furtar de estudar a fundo todo o processo de produção dessas políticas, só assim teremos condições para interpretá-las e recontextualizá-las pois, conforme visto, nas diferentes arenas as políticas podem ser, até mesmo, recriadas.

Nesse sentido, ao ter conhecimento da política e dos interesses envolvidos nela, os autores das diferentes arenas, terão condições de analisá-las e, ainda, conduzi-las de acordo com os princípios com os quais se encontra alinhado.

Observa-se que neste programa há um compromisso claro com o desenvolvimento de uma gestão educacional que envolva os anseios da sociedade, pois é nítida a ênfase no que diz respeito à inclusão e à participação. No entanto, vislumbra-se algumas contradições que são, certamente, traços dos discursos dos diferentes atores envolvidos, muitos alinhado ao modelo de gestão gerencialista.

Logo, o estudo investigativo acerca de políticas educacionais de gestão da natureza do PRADIME é, sem sombra de dúvida, um estudo que pesquisadores devem assumir. E, mais, essa dissertação é, logicamente, resultado de uma experiência que revela, minimamente, a importância da pesquisa em políticas educacionais dessa natureza.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 41, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122007000700005&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122007000700005&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 26 ago. 2018.
- ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M de. **O princípio da gestão democrática na educação pública**. Brasília: Líber Livro; Faculdade de Educação/Universidade de Brasília, 2012.
- AZEVEDO, Janete Maria Lins de. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas, SP: Autores associados, 2004.
- \_\_\_\_\_, Janete Maria Lins de. Programas federais para a gestão da educação básica: continuidade e mudanças. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.25, n.2, p. 211-231, mai./ago. 2009. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/19492>>. Acesso em: 7 jul. 2017.
- BALL, Stephen J; BOWE, Richard. **Subject departments and the 'implementation' of National Curriculum policy**: an overview of the issues. *Journal of Curriculum Studies*, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/248986176\\_Subject\\_Departments\\_and\\_the\\_Implementation\\_of\\_National\\_Curriculum\\_Policy\\_An\\_Overview\\_of\\_the\\_Issues](https://www.researchgate.net/publication/248986176_Subject_Departments_and_the_Implementation_of_National_Curriculum_Policy_An_Overview_of_the_Issues). Acesso em: 15 mar. 2017.
- \_\_\_\_\_, Stephen J.; Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem fronteiras**, v. 1, n. 2, p. 99-116, 2001. Disponível em: <<https://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss2articles/ball.pdf>>. Acesso em 16 abr. 2018.
- \_\_\_\_\_, Stephen J.; MAGUIRE, Meg; BRAUN, Annette. **Como as escolas fazem as políticas**. 2 ed. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.
- \_\_\_\_\_, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. Introdução. In: BALL, Stephen J; MAINARDES, Jefferson. (Orgs.). **Políticas Educacionais: Questões e Dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 11-18.
- \_\_\_\_\_, Stephen J.; Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742005000300002&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742005000300002&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em 30 ago. 2018.
- \_\_\_\_\_, Stephen J.; Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem fronteiras**, v. 6, n.2, p. 10-32, 2006. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol6iss2articles/ball.pdf>> Acesso em 17 jan. 2019.
- \_\_\_\_\_, Stephen J.; Redes, neoliberalismo e mobilidade de políticas. In: BALL, Stephen J **Educação Global S.A.**: novas redes políticas e o imaginário neoliberal. 23. ed. Ponta Grossa: UEPG, 2014. cap. 1, p. 21-44.
- BEECH, Jason. A internacionalização das políticas educativas na América Latina. **Currículo sem fronteiras**, v. 9, n. 2, p. 32-50, 2009.



BOWE, Richard; BALL, Stephen J.; GOLD, Anne. **Reforming education and changing schools**: Case studies in policy sociology. Routledge, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado .htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 26 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 16, de 15 de junho de 2012**. Estabelece orientações e diretrizes para a transferência de recursos financeiros às Instituições Federais de Ensino Superior no âmbito do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação. Brasília, DF, 2012. Disponível em

<<http://www.fnde.gov.br/acessibilidade/item/3526-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-16-de-15-de-junho-de-2012>>. Acesso em 09 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF, 25 jun. 2014. Disponível em:<<http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>>. Acesso em 17 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em 09 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. FNDE. FUNDESCOLA. Prasesm III. **Guia de consultas**. Brasília, 2001. Disponível em:

<<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002351.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Programa de apoio aos dirigentes municipais de educação**. Caderno de Textos. v. 1 Brasília, 2006. Disponível em:

<[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pradime/cader\\_tex\\_1.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pradime/cader_tex_1.pdf)> Acesso em 16 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Programa de apoio aos dirigentes municipais de educação**. Caderno de Textos. v. 3 Brasília, 2006a. Disponível em:

<[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pradime/cader\\_tex\\_3.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pradime/cader_tex_3.pdf)> Acesso em 16 out. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do serviço público**, 47, jan-abr. 1996. Disponível em

<<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>>. Acesso em 26 ago. 2018.

CÁ, Lourenço Ocuni. **Estado**: políticas públicas e gestão educacional. Cuiabá, MT: Edufmt, 2010.

CABRAL NETO, Antônio. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maura Costa. (Orgs.). **Política Educacional: gestão e qualidade do ensino**. Brasília: Líber livro, 2009.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção. In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas públicas**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p.75-123.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

\_\_\_\_\_, Michel. **A ordem do discurso**: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. 22. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira: uma relação a avaliar. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 99, p. 501-521, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n99/a11v2899.pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2017.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1085-1114, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v35n129/0101-7330-es-35-129-01085.pdf>>. Acesso em 3 fev. 2019.

GHEDIN, Evandro; FRANCO, Maria Amélia S. **Questões do método na construção da pesquisa em educação**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, p. 30-41, nov. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010132622001000300003&lng=en&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010132622001000300003&lng=en&tlng=en)>. Acesso em: 8 jul. 2017.

LIMA, Karlla Karolinne França. **Os Estados-membros de uma federação possuem soberania? São verdadeiros Estados?**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 03 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.37883&seo=1>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

MAINARDES, Jefferson; FERREIRA, Márcia dos Santos; TELLO, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, Stephen J; MAINARDES, Jefferson.(Orgs.). **Políticas Educacionais: Questões e Dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. cap. 6, p. 143-174.

\_\_\_\_\_, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: Um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educ. Soc.**, Campinas-SP, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr, 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782013000200012](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782013000200012)>. Acesso em: 28 mar. 2017.

\_\_\_\_\_, Jefferson. Abordagem do Ciclo de Políticas: Uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educ. Soc.** [online], Campinas-SP, v. 27, n. 94, p. 47-59, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2017.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**: ciência e conhecimento científico, métodos científicos, teoria, hipóteses e variáveis, metodologia jurídica. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

NUDZOR, Hope Pius. Reconceptualizando o paradoxo na implementação de políticas: uma abordagem pós-moderna. **Revista Teias**. V. 11, n. 22, p. 209-224, 2010. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistateias/article/view/24121>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

OEI. Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura. Disponível em: <<https://oei.org.br/sobre-a-oei/oei>> Acesso em: 17 out. 2018.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, v. 32, n. 115, 2011. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/html/873/87319092005/>>. Acesso em 16 out. 2018.

\_\_\_\_\_, Dalila Andrade. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educ. Soc.**, Campinas-SP, v. 26, n. 92, p. 753-775, 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010173302005000300003&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010173302005000300003&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em 16 out. 2018.

OLIVEIRA, Inês B. de. Sobre a democracia. In: **Democracia no cotidiano escolar**. Petrópolis RJ: DP El Alii; Brasília, DF: CNPq, 2009.

ONU. **UNICEF**: Fundo das Nações Unidas para a Infância. 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/unicef/>> Acesso em: 17 out. 2018.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública** [livro eletrônico]. São Paulo: Cortez, 2017.

SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina**: construção e reconstrução do conhecimento. Campinas: Autores Associados, 1995. p. 12-14.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SEVERINO, Antonio Joaquim. O projeto político-pedagógico: uma saída para a escola. **AEC**: Para onde vai a escola? v. 27, nº 107. Abr/jun. Brasília: ACE, 1998.

SILVA, Maria Abádia da. **Intervenção e consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas SP: Autores Associados Fapesp, 2002.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas públicas**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 15-40.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UFMT. **Edital nº 6/2015**. 2015. Disponível em: <<http://www1.ufmt.br/ufmt/un/secao/10008/comfor>> Acesso em 15 jan. 2018.

- \_\_\_\_\_. Edital nº 7/2015. Cuiabá. 2015. Disponível em: <<http://www1.ufmt.br/ufmt/un/secao/10008/comfor>> Acesso em 15 jan. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Educação Municipal do Pradime-Ead 2014**: Edital nº 1/2014. Cuiabá. 2014. Disponível em: <<http://www1.ufmt.br/ufmt/un/secao/10008/comfor>> Acesso em 15 jan. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Estatuto da Universidade Federal de Mato Grosso**. 2008. Disponível em: <<http://www.ufmt.br/sic/arquivos/08e48d44eee4f589dfc45ef0c2a833b3.pdf>> Acesso em 15 jan. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Pradime-Ead 2014/2016**: Edital nº 2/2014. Cuiabá. 2014. Disponível em: <<http://www1.ufmt.br/ufmt/un/secao/10008/comfor>> Acesso em 15 jan. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Pradime-Ead 2014/2016**: Edital nº 3/2014. Cuiabá. 2014. Disponível em: <<http://www1.ufmt.br/ufmt/un/secao/10008/comfor>> Acesso em 15 jan. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Pradime-Ead 2014/2016**: Edital nº 4/2014. Cuiabá. 2014. Disponível em: <<http://www1.ufmt.br/ufmt/un/secao/10008/comfor>> Acesso em 15 jan. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Pradime-Ead 2014/2016**: Edital nº 5/2014. Cuiabá. 2014. Disponível em: <<http://www1.ufmt.br/ufmt/un/secao/10008/comfor>> Acesso em 15 jan. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Projeto básico Pradime especialização**: UFMT, [2014?].
- UNDIME. **O que é a Undime**. 2015. Disponível em: <<https://undime.org.br/institucional/o-que-e-a-undime>>. Acesso em: 17 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Regimento União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação**. São Paulo, 10 fev. 2012. Disponível em: <<https://undime.org.br/institucional/regimento>>. Acesso em: 17 out. 2018.