

# BA&D

## BAHIA ANÁLISE & DADOS

Educação e Desenvolvimento



# **BA&D**

**BAHIA ANÁLISE & DADOS**

## **Governo do Estado da Bahia**

Rui Costa dos Santos

## **Secretaria do Planejamento**

Antonio Henrique de Souza Moreira

## **Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia**

Eliana Maria Santos Boaventura

## **Diretoria de Estudos**

Edgard Porto

## **Coordenação de Disseminação de Informações**

Augusto Cezar Pereira Orrico

## **Coordenação de Biblioteca e Documentação**

Eliana Marta Gomes Silva Sousa

## **Editoria-Geral**

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

## **Editoria Adjunta**

Aline Pereira Rocha, Edmundo Sá Barreto Figueirôa,  
Guillermo Javier Pedreira Etkin, Lucigleide Nery Nascimento,  
Pedro Marques de Santana

## **Conselho Editorial**

Ângela Borges, Ângela Franco, Ardemirio de Barros Silva, Asher Kiperstok, Carlota Gottschall, Carmen Fontes de Souza Teixeira, Cesar Vaz de Carvalho Junior, Edgard Porto, Edmundo Sá Barreto Figueirôa, Eduardo L. G. Rios Neto, Eduardo Pereira Nunes, Elsa Sousa Kraychete, Inaiá Maria Moreira de Carvalho, José Geraldo dos Reis Santos, José Ribeiro Soares Guimarães, Laumar Neves de Souza, Lino Mosquera Navarro, Luiz Mário Ribeiro Vieira, Luiz Filgueiras, Moema José de Carvalho Augusto, Mônica de Moura Pires, Nádya Hage Fialho, Nadya Araújo Guimarães, Oswaldo Guerra, Renato Leone Miranda Leda, Rita Pimentel, Tereza Muricy de Abreu, Vitor de Athayde Couto

## **Conselho Temático**

Alex Gama Queiroz dos Santos, Jaci Maria Ferraz de Menezes,  
Leliana Santos de Sousa

## **Coordenação Editorial**

Aline Virgílio, Eletice Rangel

## **Coordenação de Produção Editorial**

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

## **Editoria de Arte e de Estilo**

Ludmila Nagamatsu Dias

## **Assistência de Produção**

Marília Gabriela Magalhães Almeida

## **Revisão de Linguagem**

Calixto Sabatini

## **Design Gráfico e Web**

Julio Vilela, Vinícius Luz

## **Web Developer**

Ingrid Souza Pinheiro

## **Editoração**

Autor Visual / Perivaldo Barreto

## **Capa**

Julio Vilela

## **Normalização**

Isabel Dino Almeida, Patrícia Fernanda Assis da Silva

## **Impressão**

EGBA - Tiragem: 100 exemplares

A *Bahia Análise & Dados* é uma publicação semestral da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia. Todos os números podem ser visualizados no site da SEI ([www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br)) no menu "Publicações". Os artigos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões neles emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da SEI. É permitida a reprodução total ou parcial dos textos desta revista, desde que a fonte original seja creditada de forma explícita. Esta publicação está indexada na *Library of Congress*, *Ulrich's International Periodicals Directory* e no sistema Qualis da Capes.

---

Bahia Análise & Dados, v. 1 (1991- )  
Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2018.  
v.28  
n. 1  
Semestral  
ISSN 0103 8117

CDU 338 (813.8)

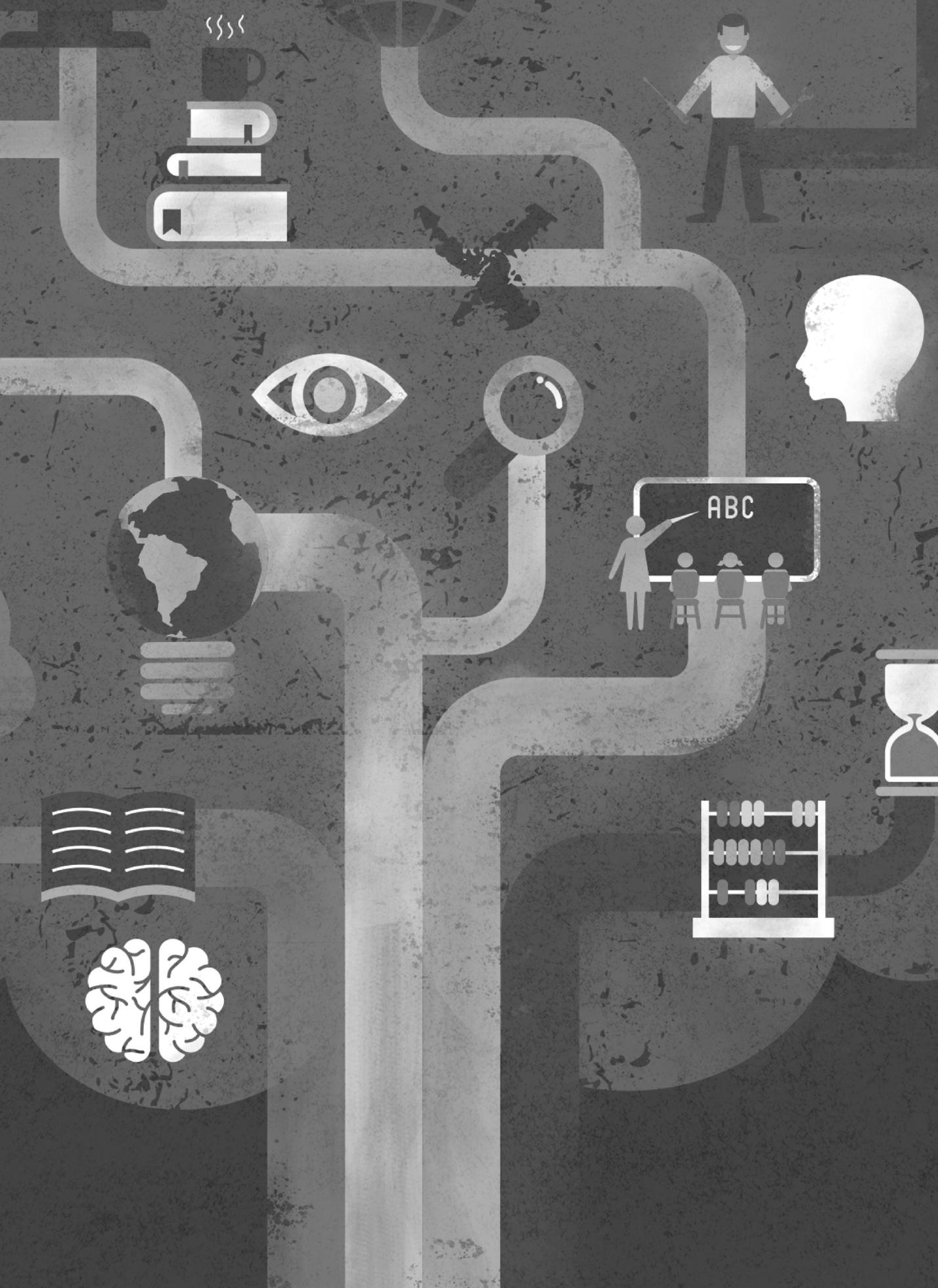
---



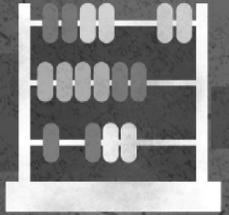
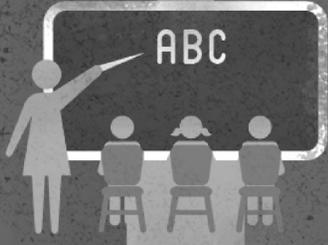
Estado da Bahia

Av. Luiz Viana Filho, 4ª Avenida, 435, CAB  
Salvador (BA) Cep: 41.745-002  
Tel.: (71) 3115 4822 Fax: (71) 3116 1781  
[www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br) [sei@sei.ba.gov.br](mailto:sei@sei.ba.gov.br)

<b>Apresentação</b>	<b>05</b>		<b>157</b>
<b>Desenvolvimento, bem viver e educação não formal: práticas integrativas e trocas de saberes na comunidade Amazonas, em Salvador (BA)</b>	<b>07</b>		
ANA MARIA FERREIRA MENEZES MARIA DE FATIMA HANAQUE CAMPOS KARINA MIZUKI DIAS DOS SANTOS			
<b>Planos municipais de educação no Território de Identidade Extremo Sul (TIES): contribuições ao desenvolvimento territorial</b>	<b>27</b>		
CECILIA MARIA MOURÃO CARVALHO AVELAR LUIZ BASTOS MUTIM			
<b>Processos formativos do professor do ensino médio e sua contribuição para o sucesso escolar dos alunos</b>	<b>49</b>		
FRANCISCO FLÁVIO ALVES FELIPE			
<b>Capital humano, instituições e convergência de renda nos municípios baianos: uma abordagem de regressões quantílicas para o período de 2000 a 2010</b>	<b>69</b>		
INGRID DE JESUS DUARTE CARLOS EDUARDO IWAI DRUMOND			
<b>O acesso à informação e a difusão do conhecimento no fortalecimento da política de educação profissional da Bahia</b>	<b>93</b>		
JOSÉ FRANCISCO BARRETTO NETO ANA MARIA FERREIRA MENEZES			
<b>Educação e cooperativismo: trilhando o caminho da autonomia através da educação popular</b>	<b>111</b>		
LUANDA NAIADÉ OLIVEIRA DA SILVA TAÍS DOS SANTOS FIGUEIREDO			
<b>Programa Bolsa Família: limites e possibilidades no enfrentamento da pobreza e promoção do acesso à educação</b>	<b>129</b>		
LUIZ CARLOS SANTOS OLIVEIRA			
<b>Estudo da influência da Universidade Federal Rural de Pernambuco, em Garanhuns, no desenvolvimento social da população jovem do agreste meridional do estado</b>			
MARIA DO CARMO DE ALBUQUERQUE BRAGA			
<b>A virtualidade da luta por educação do campo e os limites para efetivação das conquistas legais: um estudo sobre o extremo sul da Bahia</b>	<b>185</b>		
MARIA NALVA RODRIGUES DE ARAÚJO BOGO			
<b>Definições dos papéis organizacionais de uma universidade pública estadual: a qualidade acadêmica e a relevância social dos cursos de graduação da Uneb nos territórios de identidade da Bahia</b>	<b>201</b>		
ODÍLIO DA SILVA SANTOS			



☁☁☁



# Apresentação

A educação é um tema que nunca deixa de ser relevante na sociedade. Seja para pensar os seus rumos futuros, seja para compreender sua trajetória passada, ou mesmo para analisar com clareza o presente, a educação é um elemento-chave e que deve ser sempre fruto de reflexões.

De um modo mais concreto, para a compreensão da formação social e cultural de um município ou de uma região, diversos aspectos são relevantes, e a educação não está ausente desse conjunto. Seu efeito isolado e até mesmo a sua interação com outros elementos têm ampla capacidade de influenciar os rumos do desenvolvimento, de tal modo que isso não pode ser negligenciado. Embora seja difícil a promoção de uma transformação social apenas por meio da educação, é inquestionável o seu papel relevante na vida do indivíduo, sendo fundamental para a formação do homem enquanto cidadão que age e transforma o ambiente em que vive, contribuindo para criar as mudanças necessárias que tragam melhorias no bem-estar social. Nessa perspectiva, incontestavelmente, a educação não somente amplia as possibilidades de inserção dos indivíduos no sistema produtivo, mas contribui para sua formação social e política, permitindo a aquisição de habilidades que os capacitam ao exercício da cidadania.

Nesse sentido, a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), ciente da importância do tema, constatou a necessidade de compreensão da educação no seu sentido mais amplo. Diante disso, pensou-se numa publicação que abordasse as possíveis relações entre o desenvolvimento regional, a pobreza e a educação, não se restringindo apenas a seu caráter formal, mas focando também os seus aspectos relacionados com a formação do ser social que interage e transforma o meio sociocultural em que vive. Com esse olhar, considera-se a educação em diversos âmbitos, ou seja, aquela que se desenvolve nas escolas e universidades, mas também nos processos educacionais que ocorrem no âmbito familiar, na convivência humana, nas relações de trabalho, nos movimentos sociais, assim como os que acontecem pela ação das organizações da sociedade civil e das manifestações culturais.

Agradecemos a todos os autores que contribuíram para a composição dessa edição e, conseqüentemente, para a expansão desse debate, que é não apenas necessário, mas também urgente na contemporaneidade baiana e brasileira.

## **Resumo**

Partindo de uma perspectiva de desenvolvimento inclusivo, este trabalho volta-se para a análise do desenvolvimento, bem viver e educação da comunidade Amazonas, em Salvador-BA. A metodologia adotada pautou-se numa pesquisa participante, com a qual se buscou apreender as práticas integrativas e as trocas de saberes da comunidade estudada, proporcionadas pela educação não formal e pela vitalidade comunitária. Dessa forma, desenvolveu-se, inicialmente, uma noção de desenvolvimento inclusivo e bem viver. Posteriormente, analisaram-se a educação não formal e a vitalidade comunitária como possibilidades de trocas de saberes. Em seguida, passou-se à análise das práticas integrativas e das trocas de saberes a partir de indicadores da vitalidade comunitária e das atividades de geração de renda na comunidade. Por fim, concluiu-se com os principais argumentos desenvolvidos.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento. Bem viver. Educação não formal. Vitalidade comunitária. Comunidade Amazonas.

## **Abstract**

*Starting from an inclusive development perspective, the objective of this work is to analyze the development, well-being and education of the Amazonas community in Salvador, Bahia. The methodology was based on a participatory research, which sought to learn about the integrative practices and knowledge exchange of the Amazonas community in Salvador (BA), which can be provided by non-formal education and community vitality. In this way, a notion of inclusive and well-living development was initially developed; later, non-formal education and community vitality were analyzed as possibilities for the exchange of knowledge; the analysis of integrative practices and exchanges of knowledge, based on indicators of community vitality and income-generating activities in the Amazonas community in Salvador (BA); Finally, it was concluded with the main arguments developed.*

**Keywords:** Development. Well live. Non-formal education. Community vitality. Community of Amazonas.

# Desenvolvimento, bem viver e educação não formal: práticas integrativas e trocas de saberes na comunidade Amazonas, em Salvador (BA)<sup>1</sup>

ANA MARIA FERREIRA MENEZES

Doutora em Administração Pública e mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora plena da Universidade do Estado da Bahia (Uneb) e professora permanente do Doutorado Multi-Institucional e Multidisciplinar em Difusão do Conhecimento (DMMDC) da UFBA e da Uneb. ana\_mmenezes@hotmail.com

MARIA DE FATIMA HANAQUE CAMPOS

Doutora em História da Arte pela Universidade do Porto (U.Porto) e mestre em História da Arte pela Universidade de São Paulo (USP). Professora titular da Universidade do Estado da Bahia (Uneb) e professora permanente do Doutorado Multi-Institucional e Multidisciplinar em Difusão do Conhecimento (DMMDC) da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e da Uneb. fatimahanaque@hotmail.com

KARINA MIZUKI DIAS DOS SANTOS

Doutora em Difusão do Conhecimento pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora-assistente da Universidade do Estado da Bahia (Uneb). karinamizuki@hotmail.com

**A NOÇÃO** de desenvolvimento vem sendo questionada na medida em que se volta mais para as questões econômicas, como, por exemplo, o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), sem levar em consideração outros determinantes, como os relacionados por Sen (2000, p. 25): liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência, e segurança protetora. Estes determinantes, ainda de acordo com Sen (2000, p. 17), são essenciais para a “expansão das liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade”. Essas liberdades possibilitam um desenvolvimento inclusivo, que promove direitos e oportunidades, que levam à ampliação da qualidade de vida e do bem viver, através de práticas integrativas que se consubstanciam na vitalidade comunitária.

1 Artigo elaborado a partir dos resultados da pesquisa intitulada *Vitalidade Comunitária: um Estudo Sobre a Comunidade Amazonas em Salvador-Ba*.

Não basta que haja crescimento da economia medido pelo seu PIB. É necessário que se busque entender desenvolvimento na perspectiva inclusiva, um processo no qual se leva em consideração a justiça social e o equilíbrio ecológico

Nesse contexto, salienta-se o objetivo do trabalho, que se volta para a análise do desenvolvimento, bem viver e educação da comunidade Amazonas, em Salvador-BA. Nessa perspectiva de análise, a valorização do indivíduo e de suas potencialidades passa necessariamente pela cooperação, associação e solidariedade, que se constituem em noções que compõem as ações sociais e/ou práticas integrativas. As práticas integrativas podem ser entendidas como ações participativas entre sujeitos com diferentes saberes e que possibilitam a geração e ampliação da vitalidade comunitária.

Assim, partiu-se de uma metodologia pautada numa pesquisa participante, com a qual se buscou apreender as práticas integrativas e as trocas de saberes da comunidade Amazonas, em Salvador-BA, que podem ser proporcionadas pela educação não formal e pela vitalidade comunitária. Dessa forma, desenvolveu-se, inicialmente, uma noção de desenvolvimento inclusivo e bem viver. Posteriormente, foram analisadas a educação não formal e a vitalidade comunitária como possibilidades de trocas de saberes. Em seguida, passou-se à análise das práticas integrativas e das trocas de saberes, a partir de indicadores da vitalidade comunitária e das atividades de geração de renda na comunidade Amazonas, em Salvador-BA. Por fim, concluiu-se com os principais argumentos desenvolvidos.

## **DESENVOLVIMENTO E BEM VIVER**

Para falar em desenvolvimento é necessário que se saliente que os diversos modelos implementados não têm sido satisfatórios para proporcionar a inclusão de toda a sociedade e intensificar o seu bem estar. Pode-se constatar este fato através da observação de que alguns grupos vêm sendo sistematicamente excluídos de uma participação plena na sociedade e do usufruto dos benefícios do desenvolvimento. Entre esses grupos podem-se citar os indígenas, os afrodescendentes, as mulheres, os idosos, as pessoas com deficiência e com outras características ou necessidades específicas, tais como as minorias étnicas, religiosas, sexuais e sociais em geral, os chamados grupos em situação de vulnerabilidade.

Essa situação leva à compreensão de que esses modelos não se constituíram em processos de desenvolvimento, pois não basta que haja crescimento da economia medido pelo seu PIB. É necessário que se busque entender desenvolvimento na perspectiva inclusiva, um processo no qual se leva em consideração a justiça social e o equilíbrio ecológico. Nesse contexto, a questão econômica é um pressuposto de fundamental importância, mas não é suficiente para que se atinja a condição de desenvolvimento inclusivo.

O crescimento engendra o desenvolvimento desde que seus frutos prolonguem a vida e melhorem o nível de bem-estar social das populações desfavorecidas. Contudo, não basta fazer com que o crescimento eleve os padrões de saúde e educação da coletividade, também é imprescindível que isso aconteça sem que sejam comprometidos os recursos naturais das sociedades contemporâneas, o que inviabilizaria o desenvolvimento das gerações futuras. (MENEZES; CAMPOS, 2013, p. 47).

Para que esse desenvolvimento ocorra é necessário que se associem em uma mesma abordagem as questões econômicas, sociais e políticas. Esta é a perspectiva trazida por Sen (2000) quando coloca que o desenvolvimento tem que ser considerado como um determinante para a liberdade.

Essa abordagem nos permite ainda reconhecer o papel dos valores sociais e costumes prevaletentes, que podem influenciar as liberdades que as pessoas desfrutam e que elas estão certas ao prezar. Normas comuns podem influenciar características sociais como a igualdade entre os sexos, a natureza dos cuidados dispensados aos filhos, o tamanho da família e os padrões de fecundidade, o tratamento do meio ambiente e muitas outras. Os valores prevaletentes e os costumes sociais também respondem pela presença ou ausência de corrupção e pelo papel da confiança nas relações econômicas, sociais ou políticas. O exercício da liberdade é mediado por valores que, porém, por sua vez, são influenciados por discussões públicas e interações sociais, que são, elas próprias, influenciadas pelas liberdades de participação. (SEN, 2000, p. 23-24).

Levando em consideração as abordagens de Sen, pode-se chegar a uma percepção de bem viver. Assim, o bem viver é uma concepção que surge da necessidade de se entender as sociedades historicamente marginalizadas, projetando-se como base para a busca de alternativas conceituais, bem como para a obtenção de respostas concretas para os problemas que os modelos de desenvolvimento atuais não conseguem resolver. Gudynas e Acosta (2012) afirmam:

*Se está observando una renovación de la crítica al desarrollo, donde uno de sus componentes proviene de las preocupaciones ambientales. Pero esta nueva reflexión ofrece la particularidad de ir hasta las raíces culturales de las concepciones de desarrollo, y una vez allí, entiende que las alternativas se encuentran más allá de esas ideas. Son, por lo tanto, críticas al desarrollo donde se termina abandonando la idea convencional de "desarrollo".*

Assim, Gudynas e Acosta (2012) revisitam alguns aspectos da atual construção das ideias de bem viver como crítica ao desenvolvimento

O bem viver é  
uma concepção  
que surge da  
necessidade  
de se entender  
as sociedades  
historicamente  
marginalizadas

**O desenvolvimento local diz respeito à capacidade efetiva de participação da cidadania, no que se pode chamar de governo local, e aparece como forma democrática e representativa**

convencional. Para estes autores, as concepções de bem viver se pautam nos conhecimentos e saberes próprios de povos indígenas, particularmente os do Equador e da Bolívia. A partir daí, os autores avançam na ideia do bem viver como uma plataforma política para a construção de alternativas ao desenvolvimento e colocam:

*El Buen Vivir recupera la idea de una buena vida, del bienestar en un sentido más amplio, trascendiendo las limitaciones del consumo material, y recuperando los aspectos afectivos y espirituales. Esta dimensión se expresa en subrayar la “plenitud de la vida” [...], y en la austeridad y el rechazo de vivir “mejor” a costa de otros [...]. También se incorporan algunas ideas clásicas, tales como asegurar que las “libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan” [...]. (GUDYNAS; ACOSTA, 2012).*

Na perspectiva de um desenvolvimento que trabalhe com os elementos da própria comunidade, pressupõe-se que a análise dos problemas examinados “[...] deva ocorrer dentro do espaço construído a partir da ação e interação entre os indivíduos em si e entre os indivíduos e o ambiente onde estes estão inseridos” (VASCONCELLOS SOBRINHO; VASCONCELLOS, 2016, p. 19).

Estes autores explicam que isso ocorre por que cada local tem “[...] uma lógica e identidade própria formada a partir de suas relações sociais, econômicas, políticas e institucionais” (VASCONCELLOS SOBRINHO; VASCONCELLOS, 2016, p. 19). E todas estas relações são, de uma forma ou de outra, abordadas pela vitalidade comunitária. No Brasil, o destaque em relação ao local, quando se fala de desenvolvimento, ocorreu por três motivos: enfraquecimento do termo “planejamento territorial”, que não correspondeu às expectativas da sociedade; descentralização das políticas, que passaram a ser locais; e aumento dos movimentos locais de pressão sobre o governo (VASCONCELLOS SOBRINHO; VASCONCELLOS, 2016, p. 19).

“Desenvolvimento local é uma noção polissêmica, e necessariamente comporta tantas quantas sejam as dimensões em que se exerce a cidadania; qualquer tentativa, pois, de transformá-la em modelos paradigmáticos está fadada ao fracasso” (OLIVEIRA, 2001, p. 13). Sendo assim, o desenvolvimento local caminha junto com a cidadania. Segundo o mesmo autor, cidadania pode ser definida como um “estado de espírito”. Ela deve nortear a tentativa de mensurar os processos e estoques de bem-estar e de qualidade. Refere-se ao indivíduo autônomo, crítico e reflexivo. O desenvolvimento local diz respeito à capacidade efetiva de participação da cidadania, no que se pode chamar de governo local, e aparece como forma democrática e representativa. No entanto, o desenvolvimento local tende a substituir a cidadania e a ser utilizado

como sinônimo de cooperação, negociação, de completa convergência de interesses, de apaziguamento do conflito (OLIVEIRA, 2001).

O desenvolvimento local poderia corresponder, em âmbitos mais restritos e circunscritos, à noção de desenvolvimento humano da ONU, ou seja, à satisfação de um conjunto de requisitos de bem-estar e qualidade de vida (OLIVEIRA, 2001). Assim como a vitalidade comunitária do índice Felicidade Interna Bruta (FIB) visa à felicidade a partir de uma maior qualidade de vida e bem-estar da população, como se verá mais adiante.

Se, por um lado, a globalização e a equidade social parecem caminhar em sentidos opostos, o “novo” conceito de desenvolvimento reclama o desenvolvimento dos recursos humanos baseado em “educação e qualidade de vida da população” (BUARQUE, 2004). Esse novo conceito é construído a partir do pensamento dialético, que possibilita a anulação de uma série de “pares antinômicos” (PICHON-RIVIÈRE, 1998, p. XII), já que a capacitação dos recursos humanos é essencial para a competitividade das nações (BUARQUE, 2004).

Diferentemente do crescimento econômico, que está pautado na renda, o desenvolvimento humano tem como principal elemento o ser humano. Sendo assim, objetiva possibilitar que as pessoas possam tomar decisões buscando atender suas vontades e desejos, com base em suas capacidades e oportunidades, independentemente da área de interesse.

Para isso, é preciso que elas tenham atendidas questões básicas de vida, como as sociais, políticas e culturais – que vão além das necessidades econômicas –, assim como a vitalidade comunitária. De forma assertiva, Max-Neef (2012, p. 28) resume essa questão dizendo que “[...] o melhor processo de desenvolvimento será aquele que permitir o aperfeiçoamento na qualidade de vida das pessoas”.

Da mesma maneira, a vitalidade comunitária do FIB visa ao atendimento das necessidades humanas básicas, como educação e saúde, que vão além das questões políticas e culturais, em busca de uma melhor qualidade de vida. Nesta perspectiva, essa vitalidade comunitária se apoia no desenvolvimento local, que se diferencia do desenvolvimento “tradicional” por utilizar metodologias participativas e de concertação social em que se mobilizam recursos da sociedade civil e do mercado para atuar com o Estado.

A vitalidade comunitária do FIB não se limita ao presente, mas projeta o futuro quando defende que todos querem família, amigos, trabalho, renda, educação, cultura, além de saúde (física, psicológica, espiritual), capacidade de utilizar o tempo da melhor forma possível, boas relações

**Diferentemente do crescimento econômico, que está pautado na renda, o desenvolvimento humano tem como principal elemento o ser humano**

Articulada com a educação cidadã, a educação não formal volta-se para a formação de cidadãos livres, emancipados, portadores de um leque diversificado de direitos, assim como de deveres para com o(s) outro(s)

com a natureza, com o governo e com a comunidade, independentemente de idade, gênero, classe social, nível de escolaridade e profissão. Diante desse cenário, emaranhado por uma complexa rede de desejos, vontades, interesses e necessidades, como falar em futuro sem falar em desenvolvimento?

Partindo dessa linha de pensamento, segue uma análise da educação não formal e da vitalidade comunitária como possibilidades de trocas de saberes.

## **EDUCAÇÃO NÃO FORMAL E VITALIDADE COMUNITÁRIA COMO POSSIBILIDADES DE TROCAS DE SABERES**

Na perspectiva das trocas de saberes, a educação não formal tem um papel de suma importância, pois promove processos de compartilhamento de experiências em espaços comunitários. Assim, segundo Gohn (2014), a educação não formal é aquela que se aprende “no mundo da vida”, via os processos de compartilhamento de experiências, principalmente em espaços e ações coletivas cotidianas. Articulada com a educação cidadã, a educação não formal volta-se para a formação de cidadãos livres, emancipados, portadores de um leque diversificado de direitos, assim como de deveres para com o(s) outro(s).

Quando se fala em educação, logo se pensa em escolas, mas esse não é o único espaço no qual se produzem saberes e conhecimentos e nem a única opção para uma formação holística do indivíduo. Se nas escolas trabalha-se basicamente com a educação formal, em casa, o processo de socialização do indivíduo se ampara na educação informal, enquanto que a educação não formal é construída nas ações coletivas, principalmente nos movimentos sociais, cuja intenção é formar cidadãos do mundo, no mundo (GOHN, 2005).

A educação não formal traz uma concepção nova da relação escola-comunidade e amplia o espectro dos sujeitos em ação, pressupondo um trabalho conjunto entre pais, professores, gestores e funcionários, representantes de associações e organizações de bairros e entorno das escolas (GOHN, 2011), o que possibilita o estabelecimento de uma relação de troca de saberes.

Essa relação de troca de saberes, conhecimentos e experiências entre os sujeitos permite que o aprendizado se amplie a partir de saberes tácitos e explícitos correlacionados para promover ações coletivas eficazes. Essa construção de conhecimento ocorre de dentro para fora, ou seja, das demandas, necessidades, interesses e vocações dos sujeitos partícipes na busca de soluções para os problemas enfrentados no seu

cotidiano. Ninguém melhor do que eles próprios [os sujeitos], que convivem com cada uma dessas situações diariamente, para identificar as prioridades, bem como propor alternativas viáveis a partir dos recursos existentes, ampliando as possibilidades de bem viver.

Partindo da responsabilidade social da Universidade do Estado da Bahia (Uneb), que fica localizada em um bairro popular e que demanda desta instituição ações de pesquisa e extensão que possam contribuir para a mudança de um cenário de fragilidade social, foram elaborados alguns projetos de pesquisa e extensão com caráter multidisciplinar e interdepartamental, a exemplo de “Turismo de base comunitária na região do Cabula e entorno: processo de incubação de operadora de receptivos populares especializada em roteiros turísticos alternativos”; e “Vitalidade comunitária: um estudo sobre a comunidade Amazonas, em Salvador-BA”, que se pautam em uma metodologia de pesquisa participante. Em função disso, utiliza-se a concepção de educação não formal como possibilidade de troca de saberes através de, principalmente, atividades de interação social entre professores, estudantes de graduação e de escolas públicas e a comunidade.

No caso específico do projeto “Vitalidade comunitária: um estudo sobre a comunidade Amazonas, em Salvador-BA”, pode-se identificar a presença de todos esses sujeitos participando de experiências de práticas interativas, que resultaram em trocas de saberes e estreitamento de seus laços de solidariedade.

A ideia de vitalidade comunitária faz parte do contexto da concepção de Felicidade Interna Bruta (FIB), que se entrelaça com o conceito de bem viver. Como afirma Andrews (2011, p. 27), depois que as necessidades humanas básicas são atendidas, “mais riqueza não gera mais felicidade”, ou seja, “mais não é melhor”, já que, “acima da linha de pobreza, a capacidade de o dinheiro gerar mais felicidade é marginal”. Sendo assim, Andrews (2011, p. 28) conclui que, atendidas as necessidades básicas, “[...] as políticas públicas terão de focar não no crescimento econômico ou no Produto Interno Bruto, e sim no aumento da satisfação com a vida – a Felicidade Interna Bruta”.

A concepção de FIB envolve nove dimensões, a saber: 1) bem-estar psicológico e espiritual, que mede o nível de satisfação com a vida em vários aspectos; 2) saúde, representada pelo estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não somente a ausência de doenças ou enfermidades; 3) uso do tempo da forma mais equilibrada possível para melhorar a qualidade de vida das pessoas e o seu bem viver; 4) educação, que contribui para a construção do conhecimento, dos valores, estimula a criatividade, desenvolve as competências, fortalece o capital humano e aguça a sensibilidade cívica dos cidadãos; 5) diversidade

Ninguém melhor do que eles próprios [os sujeitos], que convivem com cada uma dessas situações diariamente, para identificar as prioridades

## A vitalidade comunitária se fortalece com valores como cooperação, reciprocidade e solidariedade

cultural e resiliência, que avaliam a participação, bem como a frequência dos sujeitos nos eventos culturais; 6) governança, que mede a percepção do cidadão em relação às ações do governo, principalmente na prestação de serviços públicos; 7) vitalidade comunitária, que examina se as relações entre os membros da comunidade são fortes ou fracas, utilizando os seguintes indicadores: laços de confiança, de cooperação, de reciprocidade, de solidariedade, e sentimento de pertencimento e de segurança; 8) diversidade ecológica e resiliência avaliam a qualidade da água, do ar e do solo, bem como o acesso a áreas verdes, métodos de eliminação de resíduos, além da diversidade das espécies de plantas e animais; e 9) padrão de vida, que mensura os bens materiais (URA et al., 2010). Essas dimensões contribuem sobremaneira com o bem viver das comunidades.

No entanto, para efeito do presente trabalho, será utilizada somente a dimensão referente à vitalidade comunitária, que, como já apontado acima, examina se as relações entre os membros da comunidade são fortes ou fracas. Para tanto, utiliza os seguintes indicadores: laços de confiança, de cooperação, de reciprocidade, de solidariedade e sentimento de pertencimento e de segurança, seja nos relacionamentos familiares ou entre os amigos, além dos trabalhos voluntários, da prática de doação e da participação de grupos ou associações. Isso porque a vitalidade comunitária se fortalece com valores como cooperação, reciprocidade e solidariedade (ARRUDA, 2009).

A confiança fortalece os laços, alimentando as relações comunitárias “fortes”, que demandam o apoio do poder público para se sustentar. Essas relações, por sua vez, promovem o associativismo e a construção das redes de solidariedade, que se nutrem do voluntariado, da reciprocidade e da cooperação. Já o pertencimento denota o sentimento de pertença, que, apoiado na participação, gera, em última instância, uma sensação de segurança, fruto do se sentir parte da comunidade.

Confiar significa acreditar no outro e constituir uma relação de interdependência, como uma via de mão dupla (SILVA, 2012). Em última instância, confiança implica entregar ao outro o controle dos próprios bens, o que demanda a superação da aversão ao risco. Entretanto, se ocorre traição, é gerado um reforço negativo contrário à confiança (DURSTON, 2001). Sendo propulsora da cooperação, a confiança é responsável pela intensificação das relações horizontais entre os pares, em detrimento das verticais entre classes diferentes (MENEZES; CAMPOS; SOUSA, 2012).

O bem-estar de uma população, mais do que ser fruto do desenvolvimento, depende do seu nível de confiança, que se entende como característica cultural, sendo, assim, um capital social. Nessa perspectiva,

conclui-se que a economia de um país também é resultante do seu capital social, que está respaldado pelo compartilhamento das normas e valores locais, desde que os interesses individuais estejam subordinados aos do coletivo.

A reciprocidade indica que, se existe algo do lado de uma das partes, existe do outro também, seja bom ou ruim. Portanto, é a partir da reciprocidade que vão se construindo as teias de relacionamentos, já que ela é a base das relações e instituições do capital social (DURSTON, 2003).

Cooperar significa operar junto com o outro. Assim, a cooperação depende da colaboração de outra pessoa, grupo ou instituição. Por isso, entende-se que a cooperação emerge junto com a confiança e os vínculos de reciprocidade, como resultado da interação das estratégias individuais (DURSTON, 2003), mas que podem se tornar coletivas.

Tendo essas concepções como referência, passa-se à análise das práticas integrativas e trocas de saberes na comunidade Amazonas, em Salvador-BA, a partir dos indicadores de vitalidade comunitária e geração de renda.

### **PRÁTICAS INTEGRATIVAS E TROCAS DE SABERES: VITALIDADE COMUNITÁRIA E GERAÇÃO DE RENDA NA COMUNIDADE AMAZONAS, EM SALVADOR-BA**

A origem da comunidade Amazonas, assim como de grande parte do Cabula, faz referência a uma fazenda de laranjas (ARAÚJO, 2015). A comunidade hoje denominada Amazonas, ou Rua Amazonas de Baixo, como consta na escritura, já foi chamada de É o Tchan e também de Timbalada. Esses nomes surgiram em virtude de que, quando os moradores voltavam dos shows desses grupos musicais, pediam ao motorista do ônibus para parar no ponto, chamando a comunidade por esses nomes, em momentos diferentes. Entretanto, os moradores mais antigos e mais velhos não gostam dessas denominações, pois são vulgos policiais, já que a polícia se referia ao local dessa forma, sempre com sentido pejorativo.

A mudança de nome para Amazonas, segundo alguns moradores, decorre do fato de a comunidade ter, no seu entorno, uma reserva florestal muito parecida com a mata amazônica. No entanto, alguns dizem que a alteração foi uma forma de atenuar o preconceito e o estigma que advêm do seu nome de origem, assim como para apagar seu status de “favela”. Dessa forma, mudou-se o nome de Rua Timbalada para Rua Amazonas.

É a partir da reciprocidade que vão se construindo as teias de relacionamentos, já que ela é a base das relações e instituições do capital social

**A equipe do projeto vitalidade comunitária iniciou as atividades na comunidade Amazonas em 2015, através de contatos com lideranças**

Sua localização é no bairro do Cabula, entre a BR-324 e a Av. Luís Viana Filho (Av. Paralela). A comunidade está assim delimitada: acima está a Rua Silveira Martins, onde também se localiza a Uneb; à direita, o Colégio Governador Roberto Santos; à esquerda, a Lagoa da Pedreira (Lagoa do Paraíso); e abaixo, o 19º Batalhão de Caçadores (19º BC).

Na área existem diversas instituições religiosas, como centro espírita, igrejas batista e católica, Universal, Assembleia de Deus e terreiros, como o de mãe Angélica, que abriga a Associação de Moradores da Vila Amazonas (Amovila). Nessa associação os correios entregam as correspondências de mais de 120 famílias, não só em função da ameaça de violência nas ruas internas, como também porque muitas casas não possuem CEP. Além dessa, existe a Associação de Moradores da Amazonas de Baixo (AMAB), devidamente registrada.

Entretanto, não há espaços públicos para lazer, cultura e entretenimento, principalmente para as crianças. A Associação Cultural e Recreativa da Rua Amazonas de Baixo (Ascramb), criada em 2010 com o objetivo de promover a cultura e a recreação, nunca desenvolveu e nem desenvolve atualmente projetos com este fim.

A equipe do projeto vitalidade comunitária iniciou as atividades na comunidade Amazonas em 2015, através de contatos com lideranças. Dessa forma, soube-se que três alunos da Escola Municipal Governador Roberto Santos, também moradores da comunidade, faziam levantamento da memória da localidade, orientados pelos seus professores. Esses professores foram procurados no intuito de conhecer os projetos desenvolvidos por esses alunos. A partir desse contato, foram apresentadas também as gestoras da escola, que foram muito solícitas e estiveram sempre presentes a partir de então. Conhecendo-se os três jovens pesquisadores e seus respectivos projetos, percebeu-se a importância daqueles trabalhos para a comunidade.

Esses contatos com lideranças, moradores, professores e alunos foram se dando de forma proativa, visando ao conhecimento da realidade local e das demandas da comunidade. Nesse sentido, o projeto utilizou indicadores relacionados com a vitalidade comunitária, responsável por atividades que possibilitam o fortalecimento das práticas interativas. Estas se constituem em ações participativas entre sujeitos com diferentes saberes, que possibilitam a ampliação da vitalidade comunitária e do bem viver. O desenvolvimento dessas atividades, no período de 2013 a 2016, construiu práticas associativas de trocas de saberes em contextos de educação não formal que resultaram em compartilhamento de experiências. A seguir, observa-se como isso ocorreu, a partir dos indicadores citados.

## Laços de confiança

Confiança pressupõe reciprocidade e motiva a colaboração. Esses dois elementos se alinham ao conceito de confiança trabalhado nesta pesquisa para definição dessa categoria. Entretanto, o entendimento do que significa confiança para os entrevistados da comunidade Amazonas traz outros elementos: além de conhecer os sujeitos, conhecer também as suas atitudes e realizações, seja na rua, nas empresas ou nas organizações religiosas. Houve quem falasse da dificuldade que se tem hoje de confiar em alguém, mas esta não foi a opinião da maioria, fazendo acreditar que a confiança, pautada na reciprocidade, propulsora da colaboração, fortalece a vitalidade comunitária, elemento basilar do desenvolvimento local.

A falta de comunicação, assim como a falsidade, também foi apontada como um dos motivos de quem não confia em nenhum de seus vizinhos. Além desses, os sujeitos que disseram não confiar em nenhum de seus vizinhos citaram a fofoca e a traição como justificativas para a falta de segurança e, assim, de confiança.

Diante do que foi pesquisado, entende-se que o nível de confiança entre os moradores da comunidade tem relações coesas. E como confiança é uma das bases da vitalidade comunitária, “conclui-se” que essa categoria de análise a fortalece e, assim, favorece o desenvolvimento da comunidade Amazonas. A confiança é, portanto, um dos elementos-base da vitalidade comunitária, mas sua existência depende diretamente das relações desenvolvidas entre os sujeitos que a praticam. Diante desse desafio, pois trabalhar com relações humanas é sempre um desafio, analisaram-se essas relações na comunidade Amazonas.

Os laços de confiança também tiveram que ser estabelecidos entre a comunidade e a equipe do projeto de pesquisa. Assim, depois do contato com um casal de líderes da comunidade, foram marcadas reuniões para se conhecer a localidade. Aos poucos, um líder ia chamando o outro, e o ciclo das lideranças ia se expandindo, ao mesmo tempo em que os laços de confiança iam se tornando cada vez mais fortes.

Esses vínculos foram fundamentais nas relações de troca e permitiram a construção de um canal de comunicação que pudesse fornecer as informações sobre o dia a dia da comunidade. Isso possibilitou que se conhecesse o então diretor da Associação de Moradores da Amazonas de Baixo (AMAB), atual presidente. Ele contou um pouco da história da associação e confessou o seu interesse em assumir a entidade, já que, segundo ele, o então presidente não estava trabalhando em prol da comunidade.

A confiança é, portanto, um dos elementos-base da vitalidade comunitária, mas sua existência depende diretamente das relações desenvolvidas entre os sujeitos que a praticam

Apesar de alguns afirmarem que o sentimento de reciprocidade na comunidade está fragilizado, há quem, [...] apresente exemplos por meio de atitudes

Da mesma forma, foi feito contato com a presidente da Associação de Moradores da Vila Amazonas (Amovila), que narrou as atividades desenvolvidas pela entidade, incluindo o abrigo a mulheres violentadas, sejam da própria comunidade ou de fora. Em 2016, ela carregou a tocha olímpica na cidade de Salvador e enviou um vídeo desse momento, demonstrando laços de confiança.

## **Reciprocidade**

Apesar de alguns afirmarem que o sentimento de reciprocidade na comunidade está fragilizado, há quem, além de citar moradores como referência, apresente exemplos por meio de atitudes, seja por ajuda material ou por apoio emocional. Independentemente da forma, a troca serve de alimento para a vitalidade comunitária, que, assim fortalecida, pode ser a base para o desenvolvimento da comunidade Amazonas.

A localidade pertence ao Cabula, mas está carente de serviços públicos. Suas ruas estreitas, seja pelo crescimento desordenado, seja pela ocupação inadequada, inclusive devido a empreendimentos privados, demandam alargamento. Isso geraria qualidade de vida para a população e possibilitaria, por exemplo, a entrada de um micro-ônibus até a parte de baixo, onde fica o campo e a lagoa.

Esses espaços, citados nesta pesquisa como “áreas de lazer”, já possuem projetos de revitalização e poderiam estar sendo aproveitados pelos moradores, já que não existem espaços para lazer e entretenimento apropriados, de acordo com a opinião da maioria dos questionados nesta investigação. Esse dado/informação parece influenciar o pouco tempo dedicado ao lazer pela comunidade, conforme verificado.

A Lagoa da Pedreira já teve água limpa e servia tanto para o banho como para a pesca. No lugar onde atualmente existe o “campo”, poderia haver uma praça para lazer, turismo e geração de renda, com feiras de artigos produzidos pela própria comunidade. Isso certamente fortaleceria a vitalidade comunitária e propiciaria o desenvolvimento da localidade.

Um exemplo de reciprocidade desenvolvido por alguns líderes na comunidade pauta-se no recolhimento de notas fiscais, prática que está sendo efetivada também com a participação da equipe do projeto vitalidade comunitária. A coleta das notas é feita por meio de uma caixinha na Igreja católica. Posteriormente, essas notas, organizadas de 25 em 25, em envelopes com mil, são enviadas para pastoral de Curitiba. Como contrapartida, a comunidade recebe material didático, além de brindes.

## Solidariedade

Os pesquisados apresentaram um conhecimento do que seria solidariedade muito próximo do conceito utilizado nesta pesquisa. Eles afirmaram que a solidariedade não se limita à doação de dinheiro, roupas, alimentos, bens materiais, orientações ou conselhos, mas se estende ao trabalho voluntário, exercendo uma atividade em função da profissão ou por meio da criação de redes de solidariedade, junto a instituições religiosas, grupos voluntários ou individualmente.

Um líder local é conhecido pela ação denominada Projeto do Dia das Crianças. Ele coleta e distribui presentes para as crianças da comunidade no dia 12 de outubro. A equipe do projeto vitalidade comunitária planeja a sua participação nesse projeto. Outra atividade está relacionada com a solicitação do vice-presidente da AMAB para apoio a algumas famílias desamparadas, o que levou, em 2016, à arrecadação de alimentos não perecíveis para compor cestas básicas doadas a essas famílias.

## Sentimento de pertencimento

A categoria de análise pertencimento apoiou-se nas seguintes unidades de sentido: nome da comunidade, morador de cima ou de baixo, tempo de moradia e nível do sentimento de pertença. Esta categoria foi definida em função do entendimento, baseado no referencial teórico, de que o sentimento de pertença fortalece a vitalidade comunitária. Esse sentimento [pertencimento] é percebido na comunidade principalmente por meio do resgate da sua memória. Um dos exemplos desse resgate está na resignificação do nome da comunidade.

Apesar de a comunidade ser denominada de Rua Amazonas de Baixo, como consta na escritura – e também como respondeu a maioria dos entrevistados quando questionados sobre o nome da comunidade –, o sentimento de pertencimento dos moradores está relacionado com as diferenças entre a Rua Amazonas de cima e a Rua Amazonas de baixo, pois, à medida que se desce para a rua de baixo, até se alcançar o “Pistão”, que faz fronteira com a Mata do Cascão, do 19º BC, as condições das moradias vão piorando. Ainda com relação às diferenças entre a Amazonas de cima e a de baixo, percebe-se que, ao mesmo tempo em que algumas opiniões parecem consolidar o sentimento de pertença, ao defender a unidade da comunidade, outras sugerem exatamente o contrário.

Outro aspecto relevante nessa comparação é o comércio local, quase totalmente concentrado na rua de cima. Isso alimenta um sentimento de exclusão dos moradores da rua de baixo em relação aos da rua de cima

Esse sentimento [pertencimento] é percebido na comunidade principalmente por meio do resgate da sua memória

[Há] a necessidade de se investir em cursos de empreendedorismo, o que possibilitaria agregar valor aos produtos e propiciar a identificação de oportunidades, transformando os negócios

que vai além das transformações da rua principal, com construções de condôminos habitacionais, escolas, centros comerciais, além do desmatamento de uma grande parte da mata local (OLIVEIRA, 2014).

Existe um projeto para transformar o antigo “campo de futebol” em uma praça, que poderia ser um espaço de lazer e entretenimento para todos os moradores da comunidade, com um parque esportivo e uma creche. Outro projeto, já em andamento, é o de revitalização da Lagoa da Pedreira, que não é mais utilizada para banho e para pesca e poderá servir também para geração de renda. Esse projeto é fruto de uma parceria com a Bahia Pesca e a associação de pescadores.

Além das atividades de geração de renda, a AMAB vem realizando cursos técnicos de contabilidade e de auxiliar de enfermagem. Destaca-se o papel da secretária e esposa do presidente da entidade, que vem atuando como instrutora das oficinas de artesanato promovidas pela associação. Além das aulas de artesanato, ela também produz bolsas, camisetas, chaveiros e objetos de decoração para casa, vendidos pelo Centro Público de Economia Solidária (Cesol), no qual ela também atua como integrante do Grupo Coletivo Arte e Cultura do Cabula (Cultarte), da Uneb.

Essa situação demonstra [Há] a necessidade de se investir em cursos de empreendedorismo, o que possibilitaria agregar valor aos produtos e propiciar a identificação de oportunidades, transformando os negócios. Outros cursos de formação profissional que poderiam preencher essas lacunas seriam os de associativismo e de economia solidária. Com isso, seria possível a autogestão dos negócios na fabricação e comercialização dos produtos, viabilizando o planejamento, a execução e o controle de toda a cadeia produtiva.

Um dos méritos da produção dessas artesãs é a reutilização de materiais para artesanato. Elas acreditam que “lixo é rico” e transformam o lixo (garrafas pet, papéis, panos, bobinas, CDs) em luxo. Inclusive, a secretária da AMAB é chamada pelo marido de sucateira, pois consegue ver arte em tudo, seja em fundo de gaveta ou em um caixote que encontra no lixo.

Os meses de janeiro e fevereiro são bem produtivos em função das encomendas de turbantes, broches e colares para o bloco Filhos de Gandhi, que desfila no Carnaval. Ela aprendeu a fazer esses adereços no Projeto Mundo Afro – Janela para o Mundo, no qual também aprendeu a confeccionar turbantes usados pelas mulheres do bloco Ilê Aiyê, que podem custar até R\$ 300,00. Por isso, sempre incentiva as pessoas a

participarem dos cursos oferecidos pelo Sesc, que são gratuitos e, em alguns casos, ainda oferecem transporte e alimentação.

Outra época importante é o fim de ano, quando as aprendizes de artesãs confeccionam enfeites, objetos de decoração e guirlandas para o Natal, além de artigos para presente. No encerramento da oficina, apresentaram seus trabalhos.

Percebe-se que, à medida que as pessoas vão aprendendo, começam a fabricar e vender seus produtos, gerando trabalho e renda. As peças de artesanato (arranjos para cabelo, bolsas jeans, agendas, porta-retratos, tapetes de fuxicos, mandalas de CDs, porta-sabonetes, sachês, pesos para portas) também são vendidas nos eventos da comunidade.

A possibilidade de trabalhar em casa, na hora em que for possível, é muito conveniente porque permite que as aprendizes de artesãs cuidem de seus filhos e de suas casas. Em função das atividades domésticas, entre outras, a secretária da AMAB, por exemplo, faz suas peças de artesanato de madrugada, o que afeta o sono e inviabiliza o lazer. Mas ela diz que gosta muito do que faz, e, com isso, essas tarefas acabam se transformando em atividades de lazer.

No entanto, são necessárias parcerias para compra de materiais e equipamentos, pois apenas as oficinas de artesanato e de percussão se mantiveram, apesar da demanda da comunidade. Percebe-se que as crianças e os adolescentes são muito mais interessados nas oficinas do que os adultos, seja pela resistência criada pelas histórias de vida, seja por experiências negativas, seja pela espontaneidade dos mais novos.

Como a associação não tem uma infraestrutura adequada para viabilizar as oficinas, principalmente as que demandam espaço e estrutura específica para os cursos, e os moradores não contribuem para a entidade, as mudanças acabam sendo muito lentas. A ideia, por exemplo, de fazer camisas para cada um dos grupos das oficinas ainda não pôde ser concretizada. O espaço onde ocorre a oficina de artesanato é o mesmo onde ficava o bazar de roupas, sapatos e bijuterias resultantes de doações e cuja renda é utilizada para melhorias na associação.

Essas práticas integrativas e trocas de saberes, particularmente as relacionadas com a possibilidade de gerar renda, contribuem sobremaneira para o fortalecimento da vitalidade comunitária, o que impacta positivamente o desenvolvimento inclusivo e o bem viver da comunidade.

São necessárias parcerias para compra de materiais e equipamentos, pois apenas as oficinas de artesanato e de percussão se mantiveram

Percebe-se a força dos laços de confiança construídos com essa comunidade, a reciprocidade e o sentimento de pertencimento

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de uma concepção de desenvolvimento inclusivo, bem viver, educação não formal e vitalidade comunitária, desenvolveram-se as atividades do projeto Vitalidade comunitária: um estudo sobre a comunidade Amazonas, em Salvador-BA, que, utilizando os indicadores laços de confiança, reciprocidade, solidariedade e sentimento de pertencimento, pôde salientar as trocas de saberes e seus reflexos na comunidade Amazonas, em Salvador -BA.

A participação do grupo do projeto vem se dando através da relação com lideranças, moradores, professores e alunos de escolas públicas, de forma a contribuir com a troca de saberes que possam fortalecer as práticas integrativas e contribuir com a geração de renda, que se constitui em dimensão necessária para que o desenvolvimento inclusivo e o bem viver ocorram. Salienta-se, no entanto, que a dimensão de geração de renda é necessária, mas não é suficiente para que se possa atingir de forma plena o desenvolvimento inclusivo e o bem viver.

Assim, percebe-se a força dos laços de confiança construídos com essa comunidade, a reciprocidade e o sentimento de pertencimento, bem como a oportunidade para criação de uma rede de solidariedade. Isso poderia contribuir para o fortalecimento da vitalidade comunitária da Amazonas, que tanto tem oferecido de experiências, saberes e conhecimentos.

## REFERÊNCIAS

ANDREWS, Susan. *A ciência de ser feliz*. 2. ed. São Paulo: Ágora, 2011.

ARAUJO, Kátia Soane Santos. *A rádio da escola na escola da rádio: uma proposta de educação científica desenvolvida com alunos da Escola Municipal Roberto Santos/SSA-BA*. 2015. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2015.

ARRUDA, M. *As nove dimensões do FIB*. São Paulo: Instituto Visão Futuro Parque Ecológico, 2009.

BUARQUE, Sérgio C. *Construindo o desenvolvimento local sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

DURSTON, John. Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina

y el Caribe. In: ATRIA, R. et al. *Capital social y reduccion de la pobreza en la América e el Caribe*: em busca de um nuevo paradigma. Santiago, CH: Naciones Unidas, 2003. p. 147-202.

GOHN, Maria da Glória. Educação não formal, aprendizagens e saberes em processos participativos. *Investigar em Educação*, Porto, PT, n. 1, p. 35-50, 2014.

\_\_\_\_\_. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 9. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

\_\_\_\_\_. *Educação não-formal e cultura política*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

GUDYNAS, Eduardo; ACOSTA, Alberto. La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa. *Journal of Sustainability Education*, [S.l.], 19 mar. 2012. Disponível em: <[http://www.jsedimensions.org/wordpress/content/la-renovacion-de-la-critica-al-desarrollo-y-el-buen-vivir-como-alternativa\\_2012\\_03](http://www.jsedimensions.org/wordpress/content/la-renovacion-de-la-critica-al-desarrollo-y-el-buen-vivir-como-alternativa_2012_03)>/. Acesso em: 23 fev. 2017.

MAX-NEEF, Manfred A. *Desenvolvimento à escala humana: concepção, aplicação, reflexos posteriores*. Blumenau: Edifurb, 2012.

MENEZES, Ana Maria Ferreira; CAMPOS, Maria de Fátima Hanaque. Políticas públicas e desenvolvimento local. In: SILVA, Francisca de Paula Santos da (Org.). *Turismo de base comunitária e cooperativismo: articulando pesquisa e ensino no Cabula e entorno*. Salvador: EDUNEB, 2013. p. 43-52.

MENEZES, Ana Maria Ferreira de; CAMPOS, Maria de Fátima Hanaque; SOUSA, Leliana Santos de. Gestão do Conhecimento e Capital Social: uma proposta metodológica para o desenvolvimento sustentável local. In: SOUSA, Leliana Santos de; SANTOS, Luiz Carlos dos (Org.). *Veredas da gestão do conhecimento: pesquisa-educação & desenvolvimento regional*. EDUNEB: Salvador, 2012.

OLIVEIRA, Francisco de. *Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?*. São Paulo: Pólis, 2001.

OLIVEIRA, Willians Martins de. As transformações estruturais da rua de cima e as problemáticas sócio espaciais da rua Timbalada. In: FEIRA DOS MUNICÍPIOS, 12., 2014, Catu (BA); MOSTRA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 3., 2014, Catu, BA. *Trabalhos apresentados...* Catu, BA: IFBaiano, 2014.

PICHON-RIVIÈRE, Enrique. *Teoria do vínculo*. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Edelson Galvão da. *Felicidade Interna Bruta - FIB*. Curitiba: [s.n.], 2012.

URA, Karma et al. *A short guide to gross national happiness index*. Canada: The Center for Bhutan Studies, 2010.

VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário; VASCONCELLOS, Ana Maria de Albuquerque. Ações públicas, redes de cooperação e desenvolvimento local: introduzindo o debate. In: \_\_\_\_\_. *Ações públicas, redes de cooperação e desenvolvimento local: experiências e aprendizados de gestão social na Amazônia*. Belém: Unama, 2016.



## **Resumo**

O presente artigo apresenta um panorama geral dos planos municipais de educação vigentes nos 13 municípios que compõem o território de identidade Extremo Sul, na Bahia, analisando a territorialidade desses planos e sua relação com o desenvolvimento da região, os aspectos que convergem e os que divergem em relação à sua estrutura. A partir de pesquisa bibliográfica e documental de cunho qualitativo e exploratório, o trabalho discute as políticas em educação no Brasil e a política de desenvolvimento territorial na Bahia e caracteriza o território de identidade Extremo Sul (TIES), com o aporte de Saviani, Biesta, Dallabrida, Sachs, Bruno, Demo, Dowbor, Mutim, dentre outros. A análise dos planos municipais de educação dos 13 municípios que compõem o TIES no aspecto legal e estrutural evidencia que, embora tenham se esforçado para o cumprimento do prazo legal para aprovação, existem algumas fragilidades em relação à perspectiva do desenvolvimento territorial.

**Palavras-chave:** Planos municipais de educação. Território de identidade Extremo Sul. Desenvolvimento territorial.

## **Abstract**

*This article presents an overview of the Municipal Education Plans in force in the thirteen municipalities that make up the Extreme South Identity Territory of Bahia, analyzing the territoriality of these plans and their relation with the development of the territory, the aspects that converge and those that diverge in relation to their structure. Based on qualitative and exploratory bibliographical and documentary research, it discusses policies in education in Brazil, the territorial development policy in Bahia and characterizes the Territory of Southern Extreme Identity (TIES), with the contribution of Saviani, Biesta, Dallabrida, Sachs, Bruno, Demo, Dowbor, Mutim, among others. The analysis of the Municipal Plans of Education of the thirteen municipalities that make up the TIES in the legal and structural aspects is carried out, evidencing that although they have tried to comply with the legal deadline for approval, there are some weaknesses regarding the territorial development perspective.*

**Keywords:** *Municipal education plans. Territory of identity Extreme South of Bahia. Territorial development.*

# Planos municipais de educação no Território de Identidade Extremo Sul (TIES): contribuições ao desenvolvimento territorial

CECILIA MARIA MOURÃO CARVALHO

Especialista em Gestão Pública Municipal e mestranda em Educação e Contemporaneidade pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Membro do Grupo de Pesquisa Educação Ambiental, Políticas Públicas e Gestão Social dos Territórios (Gepet), professora auxiliar da Uneb, pedagoga na Rede Municipal de Educação de Mucuri (BA). cmourao@uneb.br

AVELAR LUIZ BASTOS MUTIM

Doutor e mestre em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Coordenador do Grupo de Pesquisa Educação Ambiental, Políticas Públicas e Gestão Social dos Territórios (Gepet) e professor adjunto da Universidade do Estado da Bahia (Uneb). amutim@hotmail.com

**AS POLÍTICAS** educacionais brasileiras, nas últimas décadas, têm despontado como campo de pesquisa com ampla produção científica. Esse campo toca diretamente nos direitos e na garantia dos cidadãos por parte do Estado.

Daí sua relevância incontestável para o desenvolvimento social dos territórios.

A educação é mencionada como primeiro direito social na Constituição federal de 1988, em seu Artigo 6º. É importante situar o direito à educação na primeira posição, pois ele amplia o acesso e é pré-requisito do exercício dos demais direitos.

Dessa forma, “[...] mais do que uma exigência contemporânea ligada aos processos produtivos e de inserção profissional, responde a valores da cidadania social e política” (CURY, 2002, p. 245).

A discussão sobre os planos municipais de educação como instrumentos da gestão municipal da educação e suas possíveis contribuições ao desenvolvimento do território é oportuna na medida em que se tem um instrumento legal – o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei 13005/2014 – que se torna central para a gestão da política educacional brasileira e para pensar a educação em suas possibilidades de contribuição para o desenvolvimento social dos territórios.

As políticas públicas educacionais são emanadas do Estado, mas não são fruto de iniciativas exclusivas de governantes, envolvendo também forças sociais – indivíduos, grupos e instituições

No contexto desse trabalho, propõe-se analisar os planos municipais de educação do Território de Identidade Extremo Sul (TIES) e suas contribuições ao desenvolvimento territorial. Por si só, isso já constitui um desafio, já que essa relação é pouco explorada na literatura. No entanto, trata-se de uma relação necessária, uma vez que os territórios de identidade reúnem características humanas, sociais, culturais e econômicas específicas, que produzem os sujeitos que ali vivem e, ao mesmo tempo, são produzidas por eles. Nesse processo, a educação se configura como elemento indispensável para o desenvolvimento territorial e a qualidade de vida dos sujeitos.

A partir de pesquisa bibliográfica e documental de cunho qualitativo e exploratório, este trabalho apresenta o panorama dos planos municipais de educação dos municípios que compõem o TIES a partir da discussão mais ampla sobre as políticas em educação no Brasil e as contribuições ao desenvolvimento social do território.

O artigo se estrutura em três tópicos, sendo o primeiro a explicitação da política educacional no Brasil e os planos de educação; o segundo traz as relações entre educação e desenvolvimento territorial; e o terceiro trata da política de desenvolvimento territorial na Bahia, do TIES e dos planos municipais de educação. As considerações finais apresentam as conclusões da pesquisa e as possibilidades de ampliação da investigação.

## **POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA E PLANOS DE EDUCAÇÃO**

É indispensável, antes de discutir a política educacional brasileira, considerar o contexto sociopolítico e econômico no qual essa política foi implementada, analisando seus significados históricos. As políticas públicas educacionais são emanadas do Estado, mas não são fruto de iniciativas exclusivas de governantes, envolvendo também forças sociais – indivíduos, grupos e instituições.

Biesta (2012) discute a educação atual no contexto de erosão do Estado de bem-estar e da escalada das políticas neoliberais, de forma que a responsabilidade se transfere do provedor para o consumidor, e a educação passa de um direito a um dever. O autor aponta a urgência de se reconectar com a questão das finalidades na educação e diferenciar como ela pode contribuir para a qualificação, socialização e subjetivação dos sujeitos.

O mesmo autor, ao discutir a educação na contemporaneidade, situa-a na “era da mensuração”, uma vez que os debates “[...] são dominadas

pela mensuração e por comparações de resultados educacionais e que essas mensurações parecem orientar grande parte da política educacional e, por esse meio, também grande parte da prática educacional”. Ele alerta que “[...] se não formos explícitos sobre nossas visões acerca dos objetivos e fins da educação – se não atacarmos as perguntas quanto ao que constitui uma boa educação – corremos o risco de as estatísticas e os rankings tomarem essas decisões por nós” (BIESTA, 2012, p. 822-823).

Na mesma perspectiva, Freitas (2012, p. 171) discute que “[...] os avanços em números estatísticos não garantem a eficiência da educação nacional como um todo”. Isso porque a sociedade contemporânea é mais complexa, e as estatísticas frias não atendem a essa complexidade.

Como a política educacional deriva de determinada política pública, é importante compreender como se elaboram as políticas públicas, considerando que o Estado, nas sociedades capitalistas, está organizado para atender aos capital, colocando os interesses privados acima da coletividade. Deve-se entender também que a política econômica é antissocial, e as políticas sociais, dentre elas a educação, são “paliativos” aos efeitos antissociais da economia (SAVIANI, 2008, p. 4), e que lutas e pressões também produzem políticas públicas que atendem aos interesses de grupos e classes.

Analisando-se a atual conjuntura brasileira pós-golpe parlamentar e as contradições desse momento histórico, que abarca um projeto político de Estado mínimo que fragiliza o regime democrático, podem-se situar as medidas antidemocráticas no contexto de um governo ilegítimo que se dobra aos ditames do capital e tergiversa acerca de temas tão caros aos cidadãos brasileiros, como democracia, direitos e desenvolvimento social. Dentre as recentes reformas que atacam diretamente as políticas educacionais brasileiras está a do Ensino Médio e a da Base Nacional Comum Curricular. Compreender os mecanismos que afetam as políticas públicas ajuda a pensar o papel do Estado e da sociedade civil organizada para interferir nessa agenda.

A Emenda Constitucional 95/2016, que limita por 20 anos os gastos públicos, retrata a implementação de reformas no Estado com reflexos diretos na educação. Essas reformas foram efetuadas “[...] sob a égide da redução de custos traduzida na busca da eficiência sem novos investimentos” (SAVIANI, 2008, p. 196). Saviani, ao analisar a história dos planos de educação, considera que, a partir de 1990, a “racionalidade financeira” é o caminho para realização de uma política educacional cujo condutor é “[...] o ajuste aos desígnios da globalização através da redução dos gastos públicos e diminuição do tamanho do Estado, visando a tornar o país atraente ao fluxo do capital financeiro internacional” (SAVIANI, 2008, p. 197).

**“[...] os avanços em números estatísticos não garantem a eficiência da educação nacional como um todo”**

Verifica-se que, no contexto capitalista, a política educacional está realmente subordinada às imposições da política econômica

Nunes, Mutim e Novaes (2017, p. 43) expõem que hoje não se pode falar que não existem políticas e planos para a educação. A questão central, que constitui um desafio, é a “[...] falta de efetividade de tais políticas e planos, ou seja, como materializar as intenções, princípios, ações e metas de maneira a melhorar as condições gerais dos sistemas de ensino”.

Novaes (2014, p. 53) considera que política educacional consiste em “[...] um processo destinado a estabelecer um conjunto de ações que visam atender à diversidade de demandas da sociedade no que concerne particularmente à educação”. Essas ações têm a finalidade de atender às necessidades apresentadas pelas escolas, redes e sistemas de educação, materializadas por meio da formulação e implementação de programas oficiais.

Sobre a relação entre educação e desenvolvimento, Nunes, Mutim e Novaes (2017) questionam a visão de linearidade dessa relação e partem da ideia de subordinação da educação e do desenvolvimento às determinações do contexto político, econômico e social. Verifica-se que, no contexto capitalista, a política educacional está realmente subordinada às imposições da política econômica. Saviani (2008, p. 4) pondera que “[...] a política social acaba sendo considerada invariável e reiteradamente um paliativo aos efeitos anti-sociais da economia, padecendo das mesmas limitações e carências que aqueles efeitos provocam na sociedade como um todo”. Ele observa que, na conjuntura atual, tudo passa pelo crivo mercadológico, o que gera dificuldades para romper com o círculo vicioso da pobreza. O autor propõe a estratégia de resistência ativa à política educacional vigente, o que demanda a apresentação de propostas alternativas e a luta para concretizá-las. Nesse sentido, tem-se um quadro bastante complexo, que exige uma atuação cada vez mais comprometida com a educação pública como direito inalienável do cidadão.

Saviani (2008) aponta que a principal medida de política educacional decorrente da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96 é o Plano Nacional de Educação (PNE). Ele menciona duas características do PNE para justificar sua posição. A primeira é o caráter global, que abrange todos os aspectos da organização da educação nacional, e a segunda, o caráter operacional, pois o PNE prevê ações estratégicas para atingir metas em prazos determinados. Dessa forma, “[...] o PNE torna-se, efetivamente, uma referência privilegiada para avaliar a política educacional aferindo o que o governo está considerando, de fato, prioritário, para além dos discursos enaltecidos da educação” (SAVIANI, 2008, p. 4).

O PNE é um instrumento de planejamento da gestão da educação que orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas do setor.

Como recurso de política educacional, [o PNE] objetiva atender às necessidades educacionais da população, com a utilização dos meios para realizar o valor social da educação. Saviani (2010, p. 389) afirma que o PNE é “[...] o instrumento que visa introduzir racionalidade na prática educativa como condição para superar o espontaneísmo e as improvisações, que são o oposto da educação sistematizada e de sua organização na forma de sistema”.

O PNE atual – Lei nº 13005, aprovada em 25 de junho de 2014, com vigência até 2024 – é o segundo depois da LDBEN de 1996. O primeiro PNE constituído em forma de lei foi o 10172/2001, aprovado no governo Fernando Henrique Cardoso, com sérias restrições à sua execução, haja vista o veto presidencial à estratégia de elevação de gastos públicos em relação ao PIB aplicados em educação. Sendo assim, o plano se tornou uma carta de intenções e não cumpriu as metas estabelecidas.

A Emenda Constitucional nº 59/2009 mudou a condição do PNE de disposição transitória da LDBEN para uma exigência constitucional com periodicidade decenal. De acordo com Nunes, Mutim e Novais (2017), a referida emenda foi um marco fundamental para consolidação do PNE. Como instrumento de planejamento, o PNE estabelece o caminho a percorrer para melhoria da educação, com a instituição de uma política de Estado por uma década. Dessa forma, rompe com as descontinuidades provocadas pelas trocas de governos.

O processo de formulação do PNE em vigor teve participação de diversos segmentos e foi precedido de conferências realizadas em todo país, sob coordenação do Ministério da Educação. O Fórum Nacional de Educação (FNE) desempenhou papel importante como espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado brasileiro, tendo sido criado em decorrência de deliberação da Conferência Nacional de Educação (Conae 2010).

O PNE 13005/2014 estabelece dez diretrizes para a educação no país, que vão desde a erradicação do analfabetismo à valorização dos profissionais da educação. São 20 metas, subdivididas em estruturantes, para a garantia do direito à educação com qualidade; as que visam à superação das desigualdades e à valorização da diversidade; as relativas à qualidade e à ampliação do acesso à educação superior e à pós-graduação; de valorização dos profissionais da educação; de efetivação da gestão democrática; e de ampliação de investimentos.

O grande desafio é a execução do plano com vistas ao cumprimento das 20 metas, a partir de suas 254 estratégias. Na análise de Nunes, Mutim e Novaes (2017, p. 45), com as mudanças promovidas como consequência de um golpe parlamentar “[...] houve recrudescimento das forças

Como recurso de política educacional, [o PNE] objetiva atender às necessidades educacionais da população

**A educação tem papel decisivo na construção de um país mais justo, sustentável e democrático**

contrárias aos avanços previstos nas metas do PNE estabelecidas democraticamente. O momento político é incerto e as metas estabelecidas correm um sério risco de tornarem-se letras mortas”.

A avaliação de planos de educação passa a ser entendida não apenas como instrumento articulado à correção dos seus rumos pelos governos, útil aos processos de regulação das políticas públicas, mas como forma política voltada à prestação de contas dos governos à sociedade, com vistas ao conhecimento de seu desempenho, resultados, impactos e efeitos. (SOUZA, 2014, p. 142).

De fato, passados quase quatro anos, as projeções não são animadoras, tendo em vista o congelamento dos gastos imposto pela Emenda Constitucional nº 95/2016, além de toda instabilidade política provocada pela mudança da composição do Fórum Nacional de Educação, que fragiliza a legitimidade da próxima Conferência Nacional de Educação (Conae 2018). De acordo com Lázaro (2017, p. 28), “[...] os sinais indicam que o quarto PNE pode vir a ter o mesmo destino que seus antecessores: um conjunto de medidas a favor do direito à Educação que o poder público despreza e a sociedade ignora”. Na acepção de Lázaro (2017), a educação tem papel decisivo na construção de um país mais justo, sustentável e democrático. Dessa forma, “[...] retomar o debate republicano pela instituição do SNE pode ser uma das últimas chances de mudar o destino do PNE e com ele, o da Educação brasileira”.

O PNE 13005/2014 estabeleceu um ano para que estados e municípios elaborem seus planos correspondentes. O novo Plano Estadual de Educação da Bahia (PEE-BA) foi aprovado em 11 de maio de 2016, com vigência 2016-2026 (Lei estadual nº 13559/2016). Para a elaboração do PEE-BA, a Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC) instituiu, em 2012, o Fórum Estadual de Educação da Bahia (FEE-BA), que coordenou esse processo, a partir de julho de 2014, por meio de uma comissão especial criada para desenvolver esta ação. O plano estadual, em consonância com o nacional, tem 20 metas, monitoradas pela SEC, FEE-BA, Conselho Estadual de Educação e Comissão de Educação da Assembleia Legislativa.

Para que esses planos sejam de fato instrumentos de planejamento da educação deve haver uma articulação com as demais políticas educacionais que contribuem para o desenvolvimento dos sujeitos e do território. Mesmo diante das limitações impostas pela política restritiva de gastos públicos, vale a consideração de Saviani (2008, p. 231) de que “[...] devemos caminhar na direção de uma outra política educacional que responda de frente aos desafios educacionais da sociedade brasileira na conjuntura atual”.

## EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

É pertinente situar a discussão acerca do planejamento da educação na perspectiva do desenvolvimento do território e de seus sujeitos, superando a lógica mercadológica que atrela o desenvolvimento apenas ao crescimento econômico.

Souza e Mutim (2012, p. 188) consideram que a educação tem um papel determinante na elaboração de estratégias de desenvolvimento “[...] principalmente [...] quando se considera o território como lócus da construção e reconstrução dos grupos sociais”.

Nesse contexto, convém elucidar o conceito de território, compreendendo-o além do espaço geográfico e das delimitações político-administrativas. Dallabrida (2007, p. 9) entende território como

[...] uma fração do espaço historicamente construída através das inter-relações dos atores sociais, econômicos e institucionais que atuam neste âmbito espacial, apropriada a partir de relações de poder sustentadas em motivações políticas, sociais, ambientais, econômicas, culturais ou religiosas, emanadas do Estado, de grupos sociais ou corporativos, instituições ou indivíduos.

Tal concepção, à medida que extrapola a dimensão física do território, estabelece uma noção de interligação de diversos elementos que constituem esse espaço e que não podem ficar à margem quando se discute o desenvolvimento territorial. De acordo com Souza e Mutim (2012), a utilização da abordagem territorial permite abarcar a especificidade espacial da relação educação e desenvolvimento. Os autores explicam que, ao mesmo tempo em que o desenvolvimento repercute as implicações da “[...] materialização e organização dos processos produtivos nos diferentes espaços sociais [...]”, os projetos educacionais podem “[...] reforçar as estratégias territoriais do capital se reproduzir, ou construir alternativas, possibilidades, revelar a contradição inerente ao processo” (SOUZA; MUTIM, 2012, p. 175).

Na dinâmica empreendida pelos diversos atores em prol do desenvolvimento de um território, há que se ter a devida lucidez em relação às finalidades dos projetos gestados e apresentados nesse espaço, já que a defesa do desenvolvimento territorial se dá no sentido de compreendê-lo como

[...] um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos capitais e recursos (materiais e imateriais) existentes no local, com vistas à dinamização econômica e à melhoria da qualidade de vida de sua população. (DALLABRIDA, 2007, p. 10).

É pertinente situar a discussão acerca do planejamento da educação na perspectiva do desenvolvimento do território e de seus sujeitos, superando a lógica mercadológica que atrela o desenvolvimento apenas ao crescimento econômico

**O referente territorial preserva o princípio da igualdade entre os alunos, uma vez que torna externas as razões do fracasso escolar**

A dinâmica territorial do desenvolvimento, na acepção de Dallabrida (2007), abarca as dimensões local, regional, econômica, social, humana, sustentável. Por isso, o termo desenvolvimento territorial dispensa o uso das demais designações.

A dinâmica territorial do desenvolvimento refere-se ao conjunto de ações relacionadas ao processo de desenvolvimento, empreendidas por atores/agentes, organizações/instituições de uma sociedade identificada historicamente e territorialmente. O seu uso sustenta-se na hipótese de que o desenvolvimento tem uma relação direta com a dinâmica (social, econômica, ambiental, cultural e política) dos diferentes territórios. (DALLABRIDA, 2007, p. 6).

As concepções de desenvolvimento expostas atendem às perspectivas perseguidas por esse trabalho à medida que compreendem que as políticas públicas, especialmente as educacionais, devem contemplar a melhoria da qualidade de vida das populações, o que engloba a interação de atores sociais, políticos e econômicos que atuam nessa “fração do espaço historicamente construída” que é o território.

Ayed (2015, p. 45), ao discutir a educação escolar e o território a partir do contexto francês, aponta a complexidade das relações entre educação e território, pois o objeto abordado é “[...] um local de conflitos, atravessado pela questão social e pelas contradições que carrega”. Charlot (1994 apud AYED, 2015, p. 32) diz que o referente territorial preserva o princípio da igualdade entre os alunos, uma vez que torna externas as razões do fracasso escolar, atribuindo-as às injustiças geográficas e desigualdades de contexto, como a pobreza, a degradação da infraestrutura e a insuficiência de equipamentos públicos.

Os progressos esperados da territorialização das políticas educativas são numerosos: melhor adaptação e melhor visibilidade das ofertas de formação, considerando as necessidades locais, maior articulação entre os diferentes segmentos do sistema, maior eficiência nos recursos alocados. (AYED, 2015, p. 33).

O autor explica que a utilização do território não se limita ao espaço administrativo da educação nacional, mas é também um objeto mobilizado pelos novos atores da ação educativa, que são os outros ministérios, as coletividades locais ou o campo associativo. Aplicando essa lógica aos municípios brasileiros, esses atores seriam as diferentes secretarias, como a de saúde, assistência social, cultura, esporte e outras, explorando o conceito de intersectorialidade<sup>1</sup>. De acordo com Ayed

<sup>1</sup> Intersectorialidade nas políticas públicas é compreendida como a integração de diversos setores para a consecução das ações públicas. Ao mesmo tempo em que mantém as especificidades de cada área, vai além de cada setor, buscando a superação de práticas fragmentadas através da articulação maior entre diversos saberes para alcançar os objetivos e resultados.

(2015, p. 34), a noção da educação como “missão partilhada” pode nascer daí, gerando o desenvolvimento da “[...] descentralização educativa, que atribui um maior papel às coletividades locais no que se refere à educação”.

Acerca da educação e desenvolvimento local, Dowbor (2007, p. 15) indica o mesmo horizonte, afirmando que “[...] a educação não deve servir apenas como trampolim para uma pessoa escapar da sua região: deve dar-lhe os conhecimentos necessários para ajudar a transformá-la”. Ele complementa dizendo que

[...] a coerência sistêmica de numerosas iniciativas de uma cidade, de um território, depende fortemente de uma cidadania informada. [...] Assim, a democratização do conhecimento do território, das suas dinâmicas mais variadas, é uma condição central do desenvolvimento. (DOWBOR, 2007, p. 17).

Desse forma, Dowbor (2007, p. 24) atribui ao Conselho Municipal de Educação (CME), órgão que reúne pessoas que conhecem o município, o bairro e os problemas mais amplos do desenvolvimento local, além da rede escolar da região, a responsabilidade de tornar-se “[...] o núcleo irradiador da construção do enriquecimento científico mais amplo do local e da região”. Trata-se de uma tarefa que vai além das funções normativas e consultivas do CME e é um desafio à desburocratização desses espaços.

Além da relação entre educação e desenvolvimento no território, é preciso ter uma visão macro das políticas educacionais e de como elas são desenhadas na sociedade capitalista, para que não se perca de vista os fins da educação e do desenvolvimento do território. Ao discutir a educação e o desenvolvimento econômico no Brasil, Bruno (2011, p. 552) fala da importância de compreender essa relação, situando-a no processo de reprodução da classe trabalhadora e do capital. Ela afirma que “[...] a globalização da economia levou à transnacionalização não só dos processos econômicos, mas das estruturas de poder do capitalismo”. Assim, a classe trabalhadora passou a ser pensada supranacionalmente.

Isso significa que a educação deixou de ser uma questão nacional e passou a ser pensada, planejada e regulada por centros de poder que vão muito além dos Estados Nacionais. A regulação da educação passou a envolver múltiplos agentes: além de agências multilaterais, associações empresariais, organizações transnacionais, também ONGs locais e internacionais, em geral, verdadeiros braços sociais das empresas. (BRUNO, 2011, p. 553).

**“[...] a educação não deve servir apenas como trampolim para uma pessoa escapar da sua região: deve dar-lhe os conhecimentos necessários para ajudar a transformá-la”**

A educação, no contexto capitalista, é reestruturada, sendo que “[...] a pedagogia das competências é a forma contemporânea de subordinar a aprendizagem às novas necessidades do capital”

A educação, no contexto capitalista, é reestruturada, sendo que “[...] a pedagogia das competências é a forma contemporânea de subordinar a aprendizagem às novas necessidades do capital”. Assim, o controle sobre os processos formativos é interesse maior dos capitalistas, visando à qualificação para o mercado de trabalho “[...] dentro de certos padrões exigidos pela organização do trabalho e pela tecnologia utilizada, o que envolve conhecimento e disciplina” (BRUNO, 2011, p. 553, 557).

Conclui a autora que a relação linear entre educação e desenvolvimento econômico fica comprometida e, para ser compreendida, deve ser considerada em sua dimensão política, “[...] tanto na sua forma de controle do capital sobre a reprodução da força de trabalho global, quanto na forma das resistências e lutas dos estudantes e professores a esse controle e as formas por ele assumidas” (BRUNO, 2011, p. 562).

O conceito de desenvolvimento assumido neste trabalho é multidimensional e não se encerra no aspecto econômico. Sachs (2009, p. 60), mesmo apontando a multidimensionalidade e a complexidade do conceito de desenvolvimento, reconceitualiza-o como processo histórico de apropriação efetiva pelos povos “[...] de todos os direitos humanos, políticos, sociais, econômicos e culturais, incluindo-se aí o direito coletivo ao meio ambiente”. O desenvolvimento se distingue de crescimento econômico, visto que os objetivos do desenvolvimento ultrapassam a mera multiplicação da riqueza material. “O crescimento é uma condição necessária, mas de forma alguma suficiente para se alcançar a meta de uma vida melhor, mais feliz e mais completa para todos” (SACHS, 2008, p. 13).

Sachs (2008) também defende que a educação é essencial para o desenvolvimento, na medida em que coopera para o despertar cultural, a compreensão dos direitos humanos, a conscientização. Porém, não é panaceia. É condição necessária, mas não suficiente, e deve estar junto com as políticas de desenvolvimento.

Demo (1999) afirma que, na atualidade, a ligação entre educação e desenvolvimento se encontra renovada pela sociedade do conhecimento, mas dentro de uma visão neoliberal. Ele admite que “[...] a educação ainda é o fator mais estratégico do desenvolvimento. Para além de reduções positivistas neoliberais e institucionais, de um lado, e, de outro, aquém das promessas setorialistas de ‘transformação social’” (DEMO, 1999, p. 15).

O autor afirma que a preocupação da educação com a inserção no mercado de trabalho não pode menosprezar o aprendizado da luta contra o predomínio do mercado na vida das pessoas. “Sem sujeitos

humanamente competentes, não teremos projeto próprio de desenvolvimento.[...] Cidadania continua sendo o fator central do desenvolvimento, tendo na educação um de seus móveis mais substanciais” (DEMO, 1999, p. 82).

Mutim (2007) se refere a desenvolvimento social, humano e sustentável, associado à plena participação de indivíduos e coletividades na gestão do desenvolvimento local/territorial. Também advoga que a educação e os processos educativos são de fundamental importância para a transformação de mentalidades, permitindo o exercício pleno da cidadania na construção coletiva do desenvolvimento local sustentável. O autor entende que a educação

[...] pode ser utilizada como meio estratégico de desenvolvimento social e instrumento da Gestão para o Desenvolvimento Local Sustentável. Ou seja, deve-se analisar a educação como vetor de desenvolvimento, visto que a sociedade contemporânea se estrutura em função da educação, do conhecimento e das tecnologias. (MUTIM, 2007, p. 115).

Saviani (2008, p. 322) afirma que “[...] se quisermos, de fato, promover o desenvolvimento do Brasil, obviamente, a partir de suas bases econômicas, é preciso definir o fator estratégico a partir do qual todas as energias da nação serão mobilizadas”. Ele completa dizendo que, se vivemos na sociedade do conhecimento, sem a educação formal, essa sociedade não avança no sentido de combate à exclusão social. A educação deve ser esse fator estratégico de desenvolvimento do país, criando o “círculo virtuoso do desenvolvimento”.

A seguir, aborda-se a política de desenvolvimento territorial do estado da Bahia e o TIES. Em seguida, serão explorados alguns aspectos dos planos de educação dos municípios que compõem o território na perspectiva das implicações para o seu desenvolvimento.

## **O TERRITÓRIO DE IDENTIDADE EXTREMO SUL E OS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO**

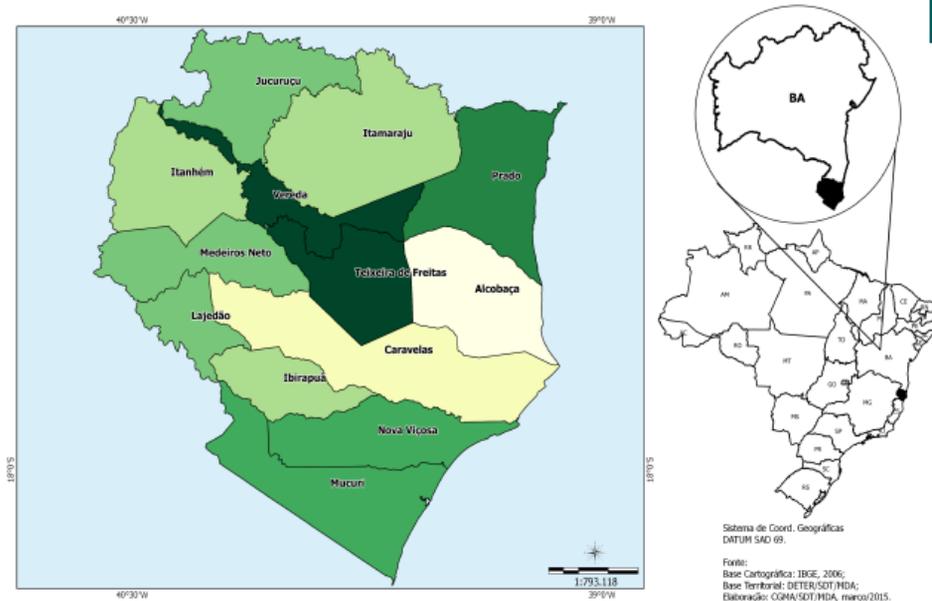
No Brasil e na Bahia, muitos indicadores apontam as disparidades territoriais das políticas educacionais. Daí a necessidade de uma política territorial cujos pilares sejam a redução das desigualdades regionais e o desenvolvimento do território. Nessa perspectiva, discute-se a política de desenvolvimento territorial na Bahia, que, a partir de 2007, dividiu o espaço do estado em territórios de identidade (TI), de forma que, atualmente, os 417 municípios baianos estão agrupados em 27 territórios. Assim, território de identidade é conceituado como

A educação e os processos educativos são de fundamental importância para a transformação de mentalidades, permitindo o exercício pleno da cidadania na construção coletiva do desenvolvimento local sustentável

[...] a unidade de planejamento de políticas públicas do Estado da Bahia, constituído por agrupamentos identitários municipais, geralmente contíguos, formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial. (BAHIA, 2014).

O TIES é composto por 13 municípios: Alcobaça, Caravelas, Ibirapuã, Itamaraju, Itanhém, Jucuruçu, Lajedão, Medeiros Neto, Mucuri, Nova Viçosa, Prado, Teixeira de Freitas e Vereda. Ocupa uma área de 18.514,33 km<sup>2</sup>, cujos limites são: ao norte, o território de identidade Costa do Descobrimento; ao sul, o estado do Espírito Santo; a oeste, o estado de Minas Gerais; e a leste, o Oceano Atlântico.

**Figura 1**  
Território de Identidade Extremo Sul



Fonte: Brasil (2018a).

O TIES abriga uma população de 464.163 habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017b). A maioria da população reside em área urbana (76,7%), sendo que o grau de urbanização é superior ao do estado, que era de 72,1% em 2010 (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2015). O documento Perfil dos Territórios de Identidade da Bahia descreve:

Mesmo estando geograficamente afastado da capital do estado, bem como de outros centros dinâmicos baianos, o TI Extremo Sul tem apresentado um desempenho econômico considerável frente a outros territórios. A produção agrícola de cana-de-açúcar e café e a atividade industrial de papel e celulose têm conferido dinamismo diferenciado a essa região. Entretanto, o maior impulsionador à rotação da atividade econômica no TI é a BR-101. Inaugurada no final dos anos 1960, a rodovia federal que liga o Nordeste do país à Região Sul, margeando o litoral brasileiro, trouxe vitalidade à região, possibilitando o seu desenvolvimento. (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2015).

**Além do alto poder poluidor, a produção de celulose preocupa do ponto de vista ambiental e social**

A base da economia é a agropecuária e a produção de celulose. O turismo também ocupa lugar de destaque. Conforme relatado no PTDRSS, no estado da Bahia, o Extremo Sul figura na segunda posição em relação à atratividade para investimentos, e nele está concentrada a produção de celulose do estado. No entanto, “[...] o sistema silvicultor integrado do Extremo Sul tem se revelado competitivo economicamente, apesar de excludente do ponto de vista social” (BAHIA, 2016, p. 9). Além do alto poder poluidor, a produção de celulose preocupa do ponto de vista ambiental e social. A monocultura do eucalipto provoca desemprego ao substituir a produção agrícola e pecuária. Grande contingente da população rural migra para os centros urbanos, sem recursos para a própria subsistência, com reflexos diretos no aumento da violência.

De acordo com o Atlas da Violência (CERQUEIRA et al., 2017), dentre as dez cidades mais violentas do país com mais de 100 mil habitantes, Teixeira de Freitas figura em sétimo lugar. Os dados, apesar de questionados pela Secretaria de Segurança Pública da Bahia em relação à metodologia da pesquisa, apontam para uma realidade que enseja atenção dos governos na implantação de políticas públicas que ataquem diretamente o problema.

Teixeira de Freitas é o município mais populoso e de maior destaque do TIES, com população estimada em 2017 em 161.690 pessoas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017a), ocupando a décima posição no estado da Bahia em termos populacionais. Tal destaque é “[...] devido ao favorecimento logístico propiciado pela BR-101, à equidistância entre as demais sedes e ao dinamismo do setor de comércio e serviços. Os outros municípios têm papel preponderante no setor industrial e na agropecuária” (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2015). No quadro abaixo consta a população de cada município, sendo que quatro deles possuem menos de dez mil habitantes.

**Tabela 1**

Dados populacionais dos municípios do Território de Identidade Extremo Sul – Bahia

Município	População (em pessoas)
Alcobaça	23.376
Caravelas	22.740
Ibirapuã	8.852
Itamaraju	67.356
Itanhém	20.501
Jucuruçu	9.924
Lajedão	4.068
Medeiros Neto	23.586
Mucuri	42.072
Nova Viçosa	44.052
Prado	29.326
Teixeira de Freitas	161.690
Vereda	6.620

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017b). Elaborada pela autora.

A distância da capital do estado e a proximidade com Minas Gerais e Espírito Santo conferem a esse território características peculiares no que diz respeito à cultura, bem distinta da do sertão e da capital baiana. Outros aspectos merecem destaque em relação ao TIES. No entanto, nos limites deste trabalho, os dados mencionados são suficientes para situar a discussão sobre os planos municipais de educação e o desenvolvimento do território.

O debate acerca de políticas públicas, desenvolvimento e território coloca enormes desafios analíticos, teóricos e políticos para compreensão das estratégias adotadas para redução das desigualdades econômicas, educacionais e outras. No caso da educação, os planos municipais são fundamentais para contemplar as demandas do território, em consonância com o PNE e o PEE.

Para elaboração ou adequação dos planos estaduais, distrital e municipais de educação, em consonância com o texto nacional, o MEC atuou em conjunto com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), criando uma rede de assistência técnica que orientou as comissões coordenadoras locais em todo o país. Dessa forma, todos os municípios do TIES têm seus PMEs aprovados, conforme se observa no quadro abaixo.

**Tabela 2**

Planos de educação dos municípios do Território de Identidade Extremo Sul – Bahia

Município	Lei no	Data de aprovação
Alcobaça	756	23/6/2015
Caravelas	410	23/6/2015
Ibirapuã	436	29/9/2015
Itamaraju	912	22/6/2015
Itanhém	160	26/6/2015
Jucuruçu	356	22/6/2015
Lajedão	454	18/4/2016
Medeiros Neto	419	7/7/2015
Mucuri	704	24/6/2015
Nova Viçosa	404	22/6/2015
Prado	392	16/6/2015
Teixeira de Freitas	892	19/6/2015
Vereda	220	22/6/2015

Fonte: Brasil (2018b). Elaborada pela autora.

Pode-se observar que, dos 13 municípios que compõem o TIES, dez aprovaram seus planos municipais dentro do prazo estabelecido pelo PNE 13005/2014, dois, em meses subsequentes de 2015, e apenas Lajedão aprovou em abril de 2016.

A corrida para cumprimento do prazo estabelecido pela lei federal pode ter comprometido a qualidade da participação e da produção do documento final dos planos municipais. A maioria, porém, registra a participação de vários atores na elaboração dos PMEs, compondo os grupos colaborativos e as comissões representativas.

Acerca da estrutura predominante, os PMEs dos municípios do TIES geralmente exibem o texto da lei para depois apresentarem o plano, dividido em duas grandes seções: a primeira expõe a análise situacional do município e da educação, ou seja, descreve o município em seus vários aspectos – geográficos, históricos, culturais e outros –, além de trazer o diagnóstico da educação municipal; a segunda seção apresenta as diretrizes, metas e estratégias do PME e discute seu acompanhamento e avaliação.

Tal estrutura não corresponde à do Plano Nacional de Educação 13005/2014 nem à do Plano Estadual de Educação 13.559 (BAHIA, 2016), que traz o texto da lei aprovando o plano e mencionando no Artigo 3º as metas e estratégias que constam no anexo único da lei. No caso dos PMEs dos municípios do TIES, o anexo não é nomeado como tal e, além das metas e estratégias, consta o diagnóstico. Tal estrutura remete à do PNE anterior, Lei 10172/2001, que traz em seu texto, para cada etapa ou modalidade de ensino, o diagnóstico, as diretrizes, os objetivos e as metas.

### Avalia-se como extremamente importante figurar a análise situacional do município e da educação

Avalia-se como extremamente importante figurar a análise situacional do município e da educação, uma vez que a maioria dos municípios não possuía plano de educação ou, quando possuía, ele estava com dados defasados, questionáveis ou simplesmente não os apresentava. No entanto, seria muito importante manter a estrutura do plano nacional e do estadual, pois a não menção de que as metas e estratégias são anexas à lei que aprova o plano, do ponto de vista legal, pode implicar a não obrigatoriedade do seu cumprimento.

Tal estrutura, por figurar em todos os planos municipais do TIES, provavelmente foi proveniente da orientação da rede de assistência técnica instituída pelo MEC/SASE, em parceria com a Secretaria da Educação da Bahia, Consed e Undime, para elaboração dos planos.

Quanto às diretrizes, metas e estratégias, os PME de 12 municípios do TIES têm um alinhamento ao PNE e ao PEE vigentes, apresentando dez diretrizes e 20 metas, com as estratégias correspondentes, todas muito relevantes para o desenvolvimento do território. A exceção, quanto ao padrão estrutural, é o PME do município de Prado, que reúne as metas e estratégias em 12 grupos: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação Especial, Política de Alfabetização, Qualidade da Educação Básica, EJA, Educação do Campo, Educação Indígena, Educação Profissional de Nível Médio, Educação Superior, Valorização dos Profissionais da Educação, Gestão Democrática do Ensino Público e Recursos Financeiros para a Educação no Município. É uma estrutura bem divergente daquela do PNE e do PEE e, muitas vezes, confunde estratégia com meta e meta com estratégia. Tal PME apresenta 122 metas – em vez de 20 –, descritas de forma não sequenciada, e inúmeras estratégias.

Como o ponto de partida para a construção dos PMEs foi o diagnóstico da realidade do município e da educação municipal, buscou-se analisar se, no texto do PME, o município está devidamente situado no TIES, compondo com os demais um todo com características, potencialidades e fragilidades comuns. Tal análise permite visualizar se o PME está sendo considerado como instrumento do planejamento do desenvolvimento territorial que vai além do município. Devido ao PME de Itamaraju ter sido publicado parcialmente, não está incluso na análise em pauta.

A pesquisa com a busca dos termos “território de identidade” e “desenvolvimento territorial” localizou apenas no PME de Teixeira de Freitas a menção do plano como instrumento de planejamento do desenvolvimento territorial, situando o município no território de identidade Extremo Sul. Tendo em conta a política de desenvolvimento territorial vigente durante a construção dos PMEs, a não menção dos termos no texto dos planos revela alheamento à política.

A identificação dos termos “Extremo Sul” e “desenvolvimento regional” revelou outro cenário. Em relação à localização do município na região do Extremo Sul baiano, apenas dois municípios não o fizeram. No tocante ao termo “desenvolvimento regional”, foi citado em três planos. A educação como fator estratégico do desenvolvimento é ignorada em grande parte dos planos.

## CONCLUSÃO

Esse trabalho se propôs a discutir os planos municipais de educação como instrumentos da gestão municipal da educação e suas possíveis contribuições ao desenvolvimento do território. A análise da territorialidade e desenvolvimento nos planos municipais de educação dos municípios que compõem o TIES revela a ausência desses conceitos nos textos dos planos. Entende-se que, por contemplar as demandas das populações locais, os planos não poderiam ficar circunscritos às ações dos governos municipais, pois, apesar das fronteiras territoriais que limitam a atuação do gestor municipal, a dinâmica de vida dos cidadãos, na maioria das vezes, não fica reduzida a estas demarcações.

Com os PMEs em vigor, embora sem lucidez na relação com a territorialidade e o desenvolvimento social do território, a tarefa constituída é seu monitoramento e avaliação, pois o alcance das metas, inevitavelmente, vai reverberar no desenvolvimento do território. No caso do TIES, os municípios que o compõem têm a possibilidade de unir forças para, colaborativamente, fortalecer a implementação de estratégias por meio de parcerias que contemplem ações e programas realizados por um conjunto de municípios do território.

Essa perspectiva do trabalho em rede, a partir de arranjos educacionais ou outra estratégia, sugere futuras pesquisas que explorem a exequibilidade dessas dinâmicas, através da troca de experiências e solução conjunta de dificuldades, para o desenvolvimento social do território.

A partir dos PMEs analisados, conclui-se que ainda há um caminho a percorrer para viabilizar a política de desenvolvimento territorial, com a inquestionável contribuição da educação e a consequente redução das desigualdades e melhoria da qualidade de vida da população.

**Ainda há um  
caminho a  
percorrer para  
viabilizar a  
política de de-  
senvolvimento  
territorial**

## REFERÊNCIAS

A CONSTRUÇÃO e revisão participativas dos planos de educação. São Paulo: Ação Educativa, 2013. (Coleção de Olho nos Planos).

AYED, Choukri Ben. O estado, a educação escolar e o território. In: SOUZA, Donaldo Bello de; DUARTE, Marisa Ribeiro T.; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima (Org.). *Sistemas educacionais: concepções, tensões, desafios*. São Paulo: Loyola, 2015. p. 31-48.

BAHIA. Lei nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014. Dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial - CEDETER e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - CODETERs. *Diário Oficial [do] Estado da Bahia*, Salvador, 30 dez. 2014. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=279550>>. Acesso em: 15 maio 2018.

BAHIA. Lei nº 13.559, de 11 de maio de 2016. Aprova o Plano Estadual de Educação da Bahia e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado da Bahia*, Salvador, 12 maio 2016.

BAHIA. Secretaria de Planejamento. *Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Extremo Sul - Bahia*. Salvador: SEPLAN, 2016.

BIESTA, Gert. Boa educação na era da mensuração. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 42, n. 147, p. 808-825, set./dez. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Perfil territorial: Extremo Sul - BA*. Disponível em: <[http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno\\_territorial\\_180\\_Extremo%20Sul%20-%20BA.pdf](http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno_territorial_180_Extremo%20Sul%20-%20BA.pdf)>. Acesso em: 18 maio 2018a.

BRASIL. Ministério da Educação. *PNE em movimento: situação dos planos de educação*. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>>. Acesso em: 2 maio 2018b.

BRUNO, Lúcia. Educação e desenvolvimento econômico no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 48, p. 545-562, set./dez. 2011.

CERQUEIRA, Daniel et al. *Atlas da violência 2017*. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/170609\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2017.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/170609_atlas_da_violencia_2017.pdf)>. Acesso em: 18 maio 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

DALLABRIDA, Valdir Roque. A gestão territorial através do diálogo e da participação. *Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, v. 11, n. 245, 1 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24520.htm>>. Acesso em: 10 maio 2018.

DEMO, Pedro. *Educação e desenvolvimento: mito e realidade de uma relação possível e fantasiosa*. Campinas, SP: Papyrus, 1999.

DOWBOR, Ladislau. Educação e desenvolvimento local. In: BRASIL. Ministério da Educação. *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho: caderno de referência 3*. Brasília: MEC, 2007. p. 13-28.

FREITAS, Kátia Siqueira. Políticas educacionais: expansão e qualidade. In: NOVAES, Ivan Luiz; PARENTE, Cláudia da Mota Darós (Org.). *Múltiplos olhares sobre avaliação, política e gestão educacional*. Salvador: Eduneb, 2012. p. 149-174.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades: panorama de Teixeira de Freitas*. 2017a. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/teixeira-de-freitas/panorama>>. Acesso em: 26 maio 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *População estimada*. 2017b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em: 26 maio 2018.

LÁZARO, André. Quem tem medo do SNE?. In: 3 ANOS de Plano Nacional de Educação. [S.l.]: Observatório do PNE, 2017. p. 27-28.

MUTIM, Avelar Luiz Bastos. Educação ambiental e gestão de cidades sustentáveis: análise da articulação de processos educativos formais e não formais como estratégia para a gestão do desenvolvimento local sustentável. *Revista da FAEBA - Educação e Contemporaneidade*, Salvador, v. 16, n. 28, p. 113-119, jul/dez. 2007.

NOVAES, Ivan Luiz. *Construção do projeto de pesquisa sobre políticas e gestão educacionais*. Salvador: Eduneb, 2014.

NUNES, Eduardo José Fernandes; MUTIM, Avelar Luiz Bastos; NOVAES, Ivan Luis. Gestão educacional e desenvolvimento sustentável: o imaginário social da educação de qualidade explicitado no PNE e a construção de sociedades sustentáveis. In: NUNES, Eduardo José Fernandes; ARAÚJO, Sandra Regina Magalhães de; SANTOS, Lilian Almeida dos (Org.). *Educação, gestão e desenvolvimento local: diálogos, práticas e emergências na EJA*. Curitiba: CRV, 2017. p. 37-49.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SAVIANI, Dermeval. *Da nova LDB ao Fundeb: por uma outra política educacional*. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, Dermeval. Sistema nacional de educação articulado ao Plano Nacional de Educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 380-412, maio/ago. 2010.

SILVA, Maria Cristina Borges da. Planos municipais de educação: considerações sobre realidades rurais e desenvolvimento territorial. *Cadernos de Pesquisa Pensamento Educacional*, Curitiba, v. 11, n. 29, p. 265-286, set./dez. 2016.

SOUZA, Donaldo Bello de. Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 140-170, set./dez. 2014.

SOUZA, Donaldo Bello de; DUARTE, Marisa Ribeiro; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima (Org.). *Sistemas educacionais: concepções, tensões, desafios*. São Paulo: Loyola, 2015.

SOUZA, Heron Ferreira; MUTIM, Avelar Luiz Bastos. Políticas educacionais, ensino agrícola e desenvolvimento territorial: análise do território de Irecê. In: NOVAES, Ivan Luiz; PARENTE, Cláudia da Mota Darós (Org.). *Múltiplos olhares sobre avaliação, política e gestão educacional*. Salvador: Eduneb, 2012. p. 175-201.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Perfil dos territórios de identidade*. Salvador: SEI, 2015. 260 p. (Série territórios de identidade da Bahia, 1). Disponível em: <[http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2000&Itemid=284](http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2000&Itemid=284)>. Acesso em: 15 maio 2018.



## Resumo

O presente trabalho objetiva analisar os processos formativos do professor do ensino médio e sua contribuição para o sucesso escolar dos alunos, e está relacionado a uma investigação realizada no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED/UESB), em Vitória da Conquista-Bahia. Para o enfrentamento metodológico do presente estudo, foi utilizado um instrumento de produção de informações, denominado de “conversas maiêutico-provocativas”, buscando como base inicial a segunda parte do método socrático, chamada de maiêutica (FELIPE, 2017). Nesse estudo foi possível compreender que a garantia de um itinerário formativo de qualidade e que favoreça o sucesso dos alunos envolve muitos aspectos complexos e complementares do processo de escolarização, dentre eles, a formação docente. Compreende-se a formação inicial como pré-requisito para o ingresso na carreira e a formação continuada como processo que ocorre ao longo da carreira e da vida. Apesar de ser visto por muitos apenas como um estágio de aperfeiçoamento para o exame vestibular, o ensino médio tem como objetivo maior a formação geral do aluno e sua preparação para o trabalho e para a cidadania. Constatase que o tema voltado para a formação do professor do ensino médio apresenta pouquíssimas produções acadêmicas, fato que aponta para uma ausência. Isso foi observado também no campo de pesquisa, durante as conversas maiêutico-provocativas estabelecidas com docentes, uma vez que a formação ofertada pelo estado não se dá no nível esperado, e, na trajetória de formação dos professores, tem prevalecido a busca individual pela qualificação.

**Palavras-chave:** Processos formativos. Sucesso escolar. Ensino médio.

## Abstract

*The present work aims to analyze the formative processes of the teacher of High School and its contribution to the school success of the students. It is linked to an investigation carried out in the Post-Graduation Program in Education (PPGED/UESB) - Vitória da Conquista - Bahia. For the methodological confrontation of the present study, we used an instrument of information production, which we call “maieutic-provocative conversations”, seeking as an initial basis the second part of the Socratic Method, called Maieutic (FELIPE, 2017). In this study, it was possible to understand that the guarantee of a formative itinerary of quality and that favors the success of the students involves many complex and complementary aspects of the schooling process, among them, the teacher training. We understand initial training as a prerequisite for career entry and continuing education as a process that occurs throughout one’s career and life. Despite being seen by many as just an improvement stage for college entrance examination, high school education has as its main goal the general education of the student and his preparation for work and citizenship. We found that the theme focused on the formation of the high school teacher presents very few academic productions, a fact that points to an absence. This absence was also observed in the field of research during the maieutic-provocative conversations that were established with the teachers, since the training offered by the State has not occurred at the expected level and that in the trajectory of teacher training has prevailed an individual search by qualification.*

**Keywords:** Formative processes. School success. High school.

# Processos formativos do professor do ensino médio e sua contribuição para o sucesso escolar dos alunos

FRANCISCO FLÁVIO ALVES FELIPE

Mestre em Educação pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) e doutorando em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Docente da Universidade do Estado da Bahia (Uneb) – Caetitê. [fflepe@uneb.br](mailto:fflepe@uneb.br)

**O PROCESSO** de formação de professores se insere numa perspectiva que assegura a educação como direito, afirma a escola pública como espaço desse direito, considera o educador e o educando como sujeitos centrais do processo pedagógico e almeja a efetivação de uma educação de qualidade social. Concebe-se a formação docente como um mecanismo importante no que tange à permanência dos estudantes na escola com dignidade, pois eles projetam uma trajetória escolar mais significativa quando percebem e reconhecem que estão aprendendo e que os seus direitos estão sendo respeitados.

Este estudo tem como questão central a preocupação em torno dos processos formativos do professor do ensino médio e sua contribuição para o sucesso escolar dos alunos. Toma-se a noção de formação como um ato contínuo desencadeado na formação inicial e que se prolonga por todo o período de exercício docente, através da formação continuada. Entende-se que a formação inicial articula-se com a formação continuada, num movimento que envolve todas as licenciaturas.

## O conhecimento novo é gestado sempre num processo de interação com o conhecimento instituído

No presente trabalho, compreende-se a formação inicial como pré-requisito para o ingresso na carreira, e a formação continuada como processo que ocorre ao longo da carreira e da vida, principalmente articulada ao contexto de atuação profissional, num movimento de conhecimento dos diversos fatores que interferem na docência.

Do ponto de vista da organização metodológica, este estudo tem duas referências fundantes. Primeiramente, pauta-se na epistemologia qualitativa, na perspectiva proposta por González Rey (2015), para quem o processo de construção da informação representa o momento mais difícil na realização da pesquisa qualitativa. Depois, também fundamenta esta pesquisa um dispositivo da epistemologia qualitativa elaborado por Nunes (2011) e denominado de “conversas interativo-provocativas”. A partir dessas duas referências, articula-se para enfrentamento metodológico do presente estudo a realização de instrumento de produção de informações, o qual denominamos de “conversas maiêutico-provocativas”, buscando como base inicial a segunda parte do método socrático, denominada de maiêutica.

Em outras palavras, tomando como referência teórico-metodológica a epistemologia qualitativa de González Rey e as conversas interativo-provocativas de Nunes, desenvolveu-se a pesquisa. Utilizou-se um instrumento investigativo pelo qual se buscou produzir dados e informações acerca do objeto de estudo, ou seja, o processo de formação do professor do ensino médio e o sucesso escolar do aluno.

O referido instrumento de pesquisa denomina-se conversas maiêutico-provocativas. Ressalta-se que o conhecimento novo é gestado sempre num processo de interação com o conhecimento instituído. Sabe-se que, em pesquisa acadêmico-científica, o saber novo gera-se em comunhão como saber “velho”.

Baseado na maiêutica socrática, o instrumento delineado para esta pesquisa pretendeu ajudar o pesquisador e os participantes a desentranhar o que têm no espírito, distinguindo-se se o que a nossa alma venha a parir é uma quimera ou uma realidade. É dessa forma que se pensa ser possível perscrutar o processo de formação do professor do ensino médio e a sua contribuição para o sucesso escolar do aluno, que constitui o cerne da investigação acadêmico-científica que se realiza.

As “conversas maiêutico-provocativas”, portanto, tomam os pressupostos desenvolvidos por Gonzalez Rey (2015) e retomados por Nunes (2011) de que as informações resultantes do processo de pesquisa (ou seus achados) são fruto de elementos centrais: a provocação para que a informação se produza e a interação entre pesquisador e pesquisado como propulsora dessa provocação. Nesse sentido, nas conversas

maiêutico-provocativas, como instrumento do presente estudo, foi utilizado um roteiro de questões que, tal como na maiêutica socrática, provocou os participantes a construir as informações empíricas aqui apresentadas e analisadas.

A formação inicial é desejada como pré-requisito para o ingresso na carreira

## **A FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DE PROFESSORES**

A garantia de um itinerário formativo de qualidade e que favoreça o sucesso dos alunos envolve muitos aspectos complexos e complementares do processo de escolarização, dentre eles, a formação docente. Essa perspectiva é corroborada na apresentação da Revista da Faeeba (2003), ao afirmar que o tema formação do educador engloba uma ampla variedade de aspectos. Em seu estudo, Tezani (2003) considera que o sucesso escolar encontra, na formação de professores, um dos caminhos possíveis na construção de uma educação escolar de qualidade.

A Constituição federal de 1988 estabeleceu um conjunto de princípios no Capítulo da Educação, destacando-se a gratuidade no ensino público em todos os níveis, a gestão democrática da escola pública, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na educação universitária, a autonomia das universidades e a formação de professores, entre outros (BRASIL, 1988).

Na concepção de Dourado (2013), a formação inicial é desejada como pré-requisito para o ingresso na carreira, e a formação continuada é vista como estratégia para a melhoria permanente da qualidade da educação, tendo como principal finalidade a reflexão sobre a prática educacional e a busca do aperfeiçoamento técnico, ético e político, que não se restringe a esta prática.

Vista dessa forma, a formação continuada insere-se como uma das estratégias para a valorização profissional, devendo contar com o apoio técnico e financeiro do MEC e ser assumida pelas respectivas secretarias de Educação e implementada pelas instituições de ensino superior.

A educação continuada pode contribuir pedagogicamente para o desenvolvimento pessoal e profissional dos educadores, produzindo mudanças no seu fazer pedagógico. A ideia de formação permanente não é recente. De acordo com Gadotti (1992, p. 56), “[...] seria preciso remontar a 600 anos a.C., mais exatamente a Lao-Tsé, para quem todo estudo é interminável.”

Para Sampaio (2002, p. 23), “[...] apesar de sujeitos do cotidiano escolar – alvo e sede das reformas educacionais – os professores continuam apenas sendo objetos delas, quando não réus, quando a eles é atribuído

**A educação deve privilegiar o ser humano, a sua valorização, a sua grande capacidade de pensar, criar e recriar o conhecimento**

o fracasso das medidas reformadoras”. Esse processo de culpabilização e marginalização do professor pelo fracasso escolar é reforçado não apenas pelos governos, mas também pela academia.

Nesse sentido, o reconhecimento e o respeito pela “voz do professor” é pressuposto indiscutível em qualquer tentativa de transformar a escola (GIROUX, 1997 apud SAMPAIO, 2002, p. 21). Mais do que isso, é condição sine qua non para que essa transformação ocorra, pois o “fazer pedagógico” só pode ser alterado se o professor não negar o seu papel e proceder a uma releitura dos fundamentos e do saber que dialogam com a sua prática.

A educação deve privilegiar o ser humano, a sua valorização, a sua grande capacidade de pensar, criar e recriar o conhecimento como forma de se fortalecer contra a exclusão social e a diminuição da pessoa humana. Diante disso, Souza (2003) enfatiza que é necessário que os professores em processo de formação e no exercício profissional tenham uma formação teórica sólida e que sejam capazes de entender o cotidiano da escola e da sala de aula.

Nesta perspectiva, quando a qualidade da intervenção do educador não se altera, o esforço de formação não foi útil, a não ser como elemento indicativo de que o processo de formação precisa ser repensado, uma vez que “[...] o objetivo da formação é melhorar a qualidade da intervenção do educador, não apenas o seu discurso” (BARRETO; BARRETO, 2005). A ação formativa é importante, pois, na visão de Gadotti e Romão (2005), é através dos saberes adquiridos nas relações historicamente determinadas que o educador constitui a sua identidade e os referenciais que apoiam o seu fazer educativo.

No percurso de constituição da identidade e de referenciais que alicerçam a fazer educativo, a formação permanente dos professores se caracteriza como o momento fundamental de reflexão sobre a prática, pois é pensando criticamente que se pode melhorar a próxima prática (FREIRE, 1996b, p. 39). O autor referenciado insiste também que o “pensar certo”, condizente com uma prática docente crítica, envolve um “movimento dinâmico, dialético, entre o fazer e o pensar sobre o fazer”.

O ato de formação do educador implica criar condições para que o sujeito se prepare filosófica e cientificamente e de forma efetiva para o tipo de ação que vai exercer. Além disso, o educador nunca estará definitivamente “pronto”, formado, uma vez que a sua preparação, a sua maturação se faz no dia a dia, através da meditação teórica sobre a prática, sendo que a sua constante atualização ocorre pela reflexão sobre os dados da prática, afirma Luckesi (2010, p. 28-29).

Entende-se que é através do ato de ensino que o professor se defronta com as verdadeiras dificuldades, obstáculos reais, concretos que precisa superar, e nessa situação ele aprende. Nesse sentido, Pinto (2005) afirma que a condição para o constante aperfeiçoamento do educador não é somente a sensibilidade aos estímulos intelectuais, mas, sobretudo, a consciência de sua natureza inconclusa como sabedor. Gadotti (2001b), confirmando a ideia anterior, compreende que o caminho que o professor escolheu para aprender foi ensinar, sem renunciar ao risco de apontar um caminho. É por tudo isso que Arroyo (2004) é enfático ao afirmar que o trabalho docente carrega consigo algumas necessidades básicas e permanentes, sendo que uma delas é a formação continuada e/ou permanente.

O destaque da formação docente no debate político-pedagógico é também confirmado por Macedo (2003), entendendo que a identidade profissional de uma categoria é definida, entre outros fatores, pela existência de formação inicial e continuada específica.

Acredita-se, assim como Weisz (2003), que o professor, na atualidade, deve ser capaz de criar ou adaptar boas situações de aprendizagem, adequadas a alunos nas situações e níveis formativos reais em que eles se encontram. Os percursos de aprendizagem precisam ser conhecidos pelo docente, posto que a função precípua do ensino não é a mera transmissão do saber, mas uma cultura que possibilite uma melhor compreensão da nossa condição, ajudando-nos a viver, além de favorecer um modo de pensar aberto e livre (MORIN, 2010).

No trabalho desenvolvido por Santos e Terrazan (2007), as discussões sobre o processo de formação de professores focam tanto a necessidade de mudanças nos cursos de formação inicial, que devem buscar uma maior aproximação entre a formação teórica e a prática, como a necessidade de os sistemas de ensino oportunizarem aos professores, já em exercício da profissão, a continuidade da sua formação, vinculada aos espaços de trabalho. Nessa linha de pensamento, Santos (2003) aponta que as iniciativas de aprimoramento docente quase sempre partem do pressuposto de que boa parte dos professores necessita superar lacunas em sua formação, tanto do ponto de vista conceitual como do metodológico. Por isso se investe na estruturação de atividades que enfatizam um determinado referencial teórico ou mesmo a mistura de diferentes correntes teóricas.

A formação de professores pensada a partir da ótica da diferença pode ser compreendida sob a máxima grega: “Converte-te no que tu és” (FELDENS; BORGES; 2010). “Converter-se no que se é, é buscar expandir as singularidades e as diferenças que produzem a vida docente. Sig-

O trabalho docente carrega consigo algumas necessidades básicas e permanentes, sendo que uma delas é a formação continuada e/ou permanente

Aprender não significa repetir, tornar-se discípulo do outro, mas encontrar sua própria forma depois da experiência obtida e vivenciada

nifica vencer-se, superar-se, 'ir além de si', subir sob sua própria cabeça" (FELDENS; BORGES; 2010, p. 2). Para que se consiga se constituir como um professor, tem-se que ir além das formações didáticas e teóricas. É preciso caçar-se a si mesmo.

Tome-se aqui, ao menos parcialmente, as contribuições da filosofia da diferença tal como proposta por Feldens e Borges (2010), que convida a privilegiar a mobilidade do que acontece no dia a dia como constantes aprendizes. Segundo essa visão, assim como na vida, a diferença vem inquietar, instigar a misturar com o desconhecido, com o não sabido, com o não vivido ainda, para que, assim, se possa produzir algo novo, singular, nossa diferença, "acima de nossas próprias cabeças". Coadunando-se com essa visão, Hardt (2006) afirma que aprender não significa repetir, tornar-se discípulo do outro, mas encontrar sua própria forma depois da experiência obtida e vivenciada.

Continuando a reflexão acerca da formação de professores, remete-se aos trabalhos de Nunes e Monteiro (2006) e Duarte (2012). Aqui se tem a afirmação de que há uma diversidade de termos usados como sinônimo de formação continuada, como treinamento, capacitação, reciclagem, cujo significado expressa diferentes práticas formativas. Em seu estudo, Nunes e Monteiro (2006) partem da ideia de desenvolvimento profissional e chegam ao conceito de desenvolvimento docente, considerado mais amplo do que o anterior, por se referir a um processo na trajetória do professor que integra elementos pessoais, profissionais e sociais na sua constituição como profissional autônomo, reflexivo, crítico e colaborador. Em consonância com essas autoras, optou-se pela expressão formação continuada, porque mantém a ideia de permanência, amplitude e se insere como elemento de desenvolvimento profissional.

A preocupação com a formação e o desenvolvimento contínuo de professores tem sido cada vez mais intensa. Para atuar nas sociedades contemporâneas, que vêm passando por imensas transformações econômicas, sociais, políticas, culturais, têm sido cada vez maiores as exigências de qualificação. Aguiar (2006) explica que, nesse contexto, as demandas para com o professor se multiplicam. É possível observar que há uma necessidade de aprofundamento dos conhecimentos para que o professor desenvolva seu papel social, uma vez que o contexto social cobra desse profissional competência técnica, política e teórica.

É perceptível que o professor só terá condições de contribuir para as mudanças sociais se for capaz de integrar na sua formação e na sua prática os determinantes sociopolíticos e técnicos que caracterizam a sua atividade profissional.

Tem-se a compreensão de que um professor motivado, com uma formação sólida, com condições de trabalho adequadas e envolvido em um processo de formação contínua que lhe forneça elementos para a constante melhoria de sua prática, é o elemento mais importante para a educação de qualidade. Concordando com Aguiar (2009), deve-se pensar a escola como um ambiente educativo, no qual trabalhar e formar não sejam atividades isoladas, mas articuladas e inovadoras.

A partir desse entendimento, a formação dos profissionais da educação, em especial a formação dos professores, tem lugar de destaque, uma vez que em seus ombros recai parte da responsabilidade pelo sucesso ou fracasso escolar. Mas, infelizmente, esse destaque não vem acompanhado do justo reconhecimento do papel que desempenham nos processos de ensino-aprendizagem, como demonstram as precárias condições em que se realiza a sua prática profissional em boa parte do território nacional.

## **O ensino médio**

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/1996 (LDBEN), promulgada no dia 20 de dezembro de 1996, no Título V, que trata dos Níveis e das Modalidades de Educação e Ensino, e no Capítulo I, da Composição dos Níveis Escolares, estabelece em seu Art. 21 que a educação básica é formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio (BRASIL, 1996).

De acordo com o Capítulo II da citada lei, a educação básica tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.

A LDBEN, no Art. 26, define que os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela.

Na Seção IV, o ensino médio é definido como a etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, tendo como finalidade:

- I. a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;

Deve-se pensar a escola como um ambiente educativo, no qual trabalhar e formar não sejam atividades isoladas

## O ensino médio ainda está em fase de expansão no país

- II. a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;
- III. o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;
- IV. a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina. (BRASIL, 1996).

O ensino médio ainda está em fase de expansão no país. A LDBEN previa que, progressivamente, esse nível passasse a ser obrigatório, como acontece com o ensino fundamental. Hoje, através da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, a educação básica passou a ser obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. Esse nível de ensino é de prioridade dos estados, segundo determina a LDBEN.

Apesar de ser visto por muitos apenas como um estágio de aperfeiçoamento para o exame vestibular, o ensino médio tem como objetivo maior a formação geral do aluno e sua preparação para o trabalho e para a cidadania. Nesse sentido, ele pode ser ofertado em associação com o ensino técnico, por meio de cursos que capacitem para o exercício de uma profissão específica, na educação profissional.

Uma característica marcante do sistema educacional brasileiro é a dualidade estrutural que, embora sofra metamorfoses, permanece inalterada na história da educação brasileira e tem como ponto de origem a própria cisão de classe existente na sociedade. Melo (2006) afirma que a superação dessa dualidade estrutural é a utopia que ainda alimenta muitos educadores. Analisando-se a história do ensino médio e a educação profissional no país, pode-se identificar a presença de avanços e recuos em vários momentos.

O estudo de Guimarães (2005) destaca que, por um lado, apresentava-se uma concepção pedagógica conservadora que propunha para o ensino médio uma escolarização clássica. Já para o ensino técnico, esta corrente propunha a preparação vocacional para o trabalho, de forma instrumental e no ambiente do trabalho. Do outro lado, havia uma concepção pedagógica vinculada a uma perspectiva dialética gramsciana, que defendia prioritariamente a formação política das classes trabalhadoras, insistindo numa educação que surgisse com a organização popular, com

os projetos educativos dos cidadãos. Segundo Costa (2011), o ensino médio no Brasil foi implantado com o intuito de preparar as elites para o ensino superior. Apresentando uma natureza propedêutica e uma oferta limitada, perdurou até 1930, quando se instala no país a necessidade de impulsionar o desenvolvimento nacional e, com ela, a escolarização atrelada à profissionalização.

Marchand (2007), ao analisar a afirmação do direito ao ensino médio na legislação brasileira, desde o período imperial à atualidade, afirma que, até a elaboração da Constituição de 1988, a legislação nacional omitiu a afirmação desse direito ou ofereceu débeis garantias para tal afirmação, delimitando sua elitização.

Nas investigações de Giovinazzo Jr. (2015), vê-se que as indefinições, as ambiguidades, as incertezas e todos os outros termos empregados para definir ou caracterizar o ensino médio possuem poucas chances de serem solucionados. Isso porque se vislumbra mais o que deve acontecer após a conclusão da etapa final da educação básica (continuidade dos estudos no ensino superior ou entrada qualificada no mercado de trabalho) do que aquilo que pode ocorrer no período de três ou quatro anos que os jovens (entre 14-15 e 17-18 anos) passam na escola.

Este mesmo autor considera que ainda predomina no ensino médio a ênfase na chamada formação intelectual, mesmo quando o objetivo é capacitar tecnicamente os alunos, como é o caso da educação profissional. Analisando-se a reforma do ensino médio nos anos 1990, ressalta-se que ela não mexeu com os mecanismos de seleção social do sistema de ensino, que continua reproduzindo a separação entre dois grupos de escola: aquelas para os pobres e aquelas para as classes médias.

Após esse breve retrospecto acerca do ensino médio, faz-se necessária uma reflexão sobre a formação do professor que atua neste nível de ensino [ensino médio]. Apesar do amplo debate que vem se desenvolvendo nos últimos 20 anos sobre a formação de professores para o ensino médio no Brasil, esta questão continua longe de ser enfrentada adequadamente.

Entre as muitas divergências, há alguns aspectos sobre os quais existe consenso: a escassez de professores, notadamente em algumas áreas e regiões, a insuficiência e a inadequação das políticas e das propostas para esta formação e seus severos impactos sobre a qualidade de ensino (KUENZER, 2011). Segundo o autor já referenciado, alguns estudos vêm apontando dificuldades em relação à formação de professores de ensino médio de educação geral. O problema se agrava com a proposição de Lei nº 11.741/2008, da modalidade que integra ensino médio e educação profissional.

**Faz-se necessária uma reflexão sobre a formação do professor que atua neste nível de ensino [ensino médio]**

## Acirram-se as discussões em torno da formação e do nível de titulação desejado para o professor da escola básica

A preocupação do referido trabalho se volta para a problemática da determinação de necessidades formativas de professores que atuam no ensino médio, considerando os novos projetos pedagógicos, que têm como referência os parâmetros curriculares nacionais (PCN) para esse nível de escolaridade.

A partir do estudo dessas necessidades, podem ser pensados processos de formação continuada na perspectiva do desenvolvimento profissional dos(as) professores(as), segundo as novas referências que norteiam esse processo.

Castro (2007), ao fazer uma análise dos relatórios do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), aponta para o baixo rendimento dos alunos e denuncia o estado crítico do ensino fundamental brasileiro, no qual grande número de alunos abandona a escola sem chegar a ser alfabetizado ou avança nas séries da educação básica sem apresentar o desempenho cognitivo esperado. Assim sendo, acirram-se as discussões em torno da formação e do nível de titulação desejado para o professor da escola básica.

No diz respeito aos processos formativos do professor do ensino médio, as informações construídas apontam para uma ausência. No momento em que se demandou um levantamento do tipo estado da arte, constatou-se que o tema da formação do professor do ensino médio apresentava pouquíssimas produções acadêmicas, fato que surpreendeu e, de certa forma, trouxe um nível de dificuldade no sentido de melhor conceituar essa temática. Essa ausência foi constatada também no campo de pesquisa, durante as conversas maiêutico-provocativas estabelecidas com as docentes que aderiram à pesquisa.

### **Processos formativos e sua relação com o sucesso ou fracasso escolar**

Um quarto bloco de questões foi colocado em apreciação durante as conversas maiêutico-provocativas realizadas com cinco docentes que, por um sistema de adesão, resolveram colaborar com a presente pesquisa, que versa sobre o processo de formação do professor do ensino médio e o sucesso escolar do aluno. Essas questões incidiram o seu foco de reflexão em torno dos processos formativos e sua relação com o sucesso ou fracasso escolar.<sup>1</sup>

1 As informações foram produzidas através das conversas maiêutico-provocativas realizadas numa unidade escolar da rede estadual de educação da Bahia pertencente ao Núcleo Regional de Educação (NRE) 6 - Caetitê, que abrange as escolas do território de identidade Sertão Produtivo, no mês de setembro de 2016.

De que forma os processos formativos contribuem para a sua atuação frente ao sucesso ou fracasso escolar? Essa foi a indagação inicial para que se continuasse a conversação. A professora Louise, de forma decidida, afirmou: “O processo formativo do professor é o elemento primordial para uma escola bem-sucedida. Afinal de contas, é o professor que conduz, que faz a mediação” (informação verbal).

Segundo ela, é preciso se interessar sempre pela aprendizagem do aluno, preocupar-se sobre como fazer uma escola mais atrativa para o aluno. Certamente, questões como essas podem ser pensadas nos momentos de formação docente. Levando-se em consideração o aporte teórico de Charlot (2013), tem-se a clareza de que “não há formação sem atividade intelectual”, sendo que a formação é a transmissão de um patrimônio cultural e intelectual. Afinal de contas, humanizar-se é aprender pela atividade intelectual e receber um patrimônio cultural. Como assegura a professora Rosa, “[...] a formação é crucial, é fundamental. A ausência de qualificação e formação, ou uma formação inadequada, significa a gota d’água para o fracasso escolar total” (informação verbal).

Diante do reconhecimento da importância do processo formativo, ela disse que a formação ofertada pelo estado não foi no nível esperado e que, na sua trajetória, tem prevalecido uma busca individual pela qualificação. A professora Sarah não fez o curso de magistério, mas cursou licenciatura em matemática. Ela afirma que, “[...] ao iniciar a atividade docente, tinha conhecimento, mas não tinha didática e que, no processo de tornar-se professora, a formação é importante” (informação verbal).

Ao começar a atuar em sala de aula, ela observava os colegas mais experientes, procurava imitar os bons professores que teve na época de graduação. Era preciso correr atrás, observar bastante os demais professores, fazer muitas leituras, pesquisas que a ajudassem no ofício de professora. Ela pensa que é necessário inovar, buscar novos conhecimentos para compartilhar com o aluno. Lembrou também que as suas aulas de estágio na graduação foram significativas, pois traziam situações reais que o graduando deveria solucionar. Na concepção da professora Catarina, “[...] o processo formativo do professor e o sucesso na escolarização são inseparáveis, à medida que melhora a atuação docente, a sua didática, a sua metodologia e ajuda com mecanismos que envolvam o aluno” (informação verbal).

Ela entende que na trajetória, no dia a dia do professor, existe pouco tempo para que o docente se envolva com o estudo e a formação, uma vez que o saber teórico é inseparável da prática educativa. Segundo Catarina, “[...] a formação em serviço no ensino médio é muito pobre, insuficiente e deixa muito a desejar” (informação verbal).

**“O processo formativo do professor é o elemento primordial para uma escola bem-sucedida [...]”**

**O curso de licenciatura não vai fazer o professor aprender os conteúdos curriculares que vai ensinar**

Mas como ela também atua no ensino fundamental, tem oportunidade de participar de momentos formativos bastante significativos, que, de alguma forma, contribuem com o seu fazer pedagógico no ensino médio.

Em sua compreensão, o estado tem proporcionado muito pouco em termos de formação. Existem poucas vagas em cursos de mestrado e, além disso, quando o docente do ensino médio consegue ser aprovado em algum programa, enfrenta muitas dificuldades para ser liberado da sua atividade docente, ainda que, neste momento, esteja sendo oportunizado o programa de formação continuada denominado Pacto pelo Ensino Médio.

A professora Hannah também considera fundamental a formação do professor, seja a inicial, seja a continuada. Ela é categórica ao afirmar que o curso de licenciatura não vai fazer o professor aprender os conteúdos curriculares que vai ensinar. Na sua visão, “[...] a fundamentação teórica contribui muito, e é no processo de formação, na licenciatura que se consegue chegar num certo nível de fundamentação teórica” (informação verbal).

Neste caso, a licenciatura pode suprir as carências de fundamentação teórica do professor em formação. Outro aspecto por ela salientado refere-se à preocupação em contextualizar, dar significado aos conteúdos, que ela considera relevante e que se aprende durante a licenciatura. A professora Sarah segue dizendo que, “[...] nos cursos de licenciatura, a gente reflete muito sobre esses aspectos” (informação verbal). Por fim, reafirma que o conteúdo vai sendo sedimentado com a prática, no caminho que se vai trilhando para ir, aos poucos, tornando-se professor.

Como sustenta a professora Louise, o seu processo de formação traduz-se numa busca pessoal. Ela lembra que, quando a escola dispunha de recursos, eram organizados cursos e palestras, e considera importante uma formação que consiga unir teoria e prática, que propicie ao professor aprender a fazer fazendo, na prática. Ela alerta também que, se não houver aceitação da formação, não adianta, e que muitos docentes reclamam de um processo formativo que continua muito teórico. E afirma ainda que o professor quer aprender e quer coisas novas. Segundo essa professora, a formação continuada muitas vezes apenas retoma temas ou estudos que já foram tratados durante a formação inicial. Houve um período em que a Secretaria da Educação do Estado da Bahia ofereceu para os docentes do ensino médio uma formação para trabalhar com o Programa de Enriquecimento Intelectual (PEI), que, segundo a professora Hannah, contribuiu muito para a sua prática, embora tenha afirmado que preferia continuar ministrando as aulas de geografia. Como assegura a professora, “[...] o PEI proporcionava que nós mudássemos a nossa postura, tanto no plano pessoal, como profissional” (informação

verbal). Ela mencionou a sua participação no Progestão, que foi uma iniciativa de formação mais voltada para a gestão escolar, e também citou o Programa Gestão da Aprendizagem (Gestar), que foi concebido para o docente do ensino fundamental, mas que era franqueado para professores do ensino médio.

Pensando na questão específica do ensino médio, a docente Louise aponta para uma formação no início do ano letivo, que consiga unir teoria e prática, como forma de fortalecer a atuação docente desde o começo das atividades letivas. Ela defende a implementação de uma formação que prepare o docente para a era digital, que contribua com um trabalho voltado para as tecnologias da informação e comunicação. Ela também advoga uma formação que auxilie o professor a fazer diferente, que ensine o professor a mudar. Ela pensa num processo formativo que se possa aplicar, que favoreça a intervenção, sem desconsiderar o papel, a importância do saber teórico.

A professora Rosa, por sua vez, prega uma formação que contemple aspectos mais voltados para o campo das humanidades, ou seja, que possibilite ao aluno aprender a se posicionar, opinar, decidir, se colocar como sujeito. Morin (2010, p. 17) ajuda nessa reflexão:

A cultura humanística é uma cultura genérica, que, pela via da filosofia, do ensaio, do romance, alimenta a inteligência geral, enfrenta as grandes interrogações humanas, estimula a reflexão sobre o saber e favorece a integração pessoal dos conhecimentos.

Segundo a professora Rosa, o professor de hoje já está lidando melhor com as tecnologias da informação e comunicação, com as mídias, novas tecnologias. Nesse sentido, a formação docente pode prescindir desse aspecto e inserir outras temáticas, outras questões, como a politização do aluno, no sentido de que ele aprenda a se posicionar, formar a sua própria opinião, fazer uma análise própria, juntar os dados para formar a sua opinião, transformar a informação em conhecimento e, mais ainda, posicionar-se frente à informação, não se pautando apenas por análises alheias. Recorre-se novamente a Morin (2010) quando ele afirma que, em vez de acumular o saber, é mais importante dispor de uma aptidão geral para colocar e tratar os problemas e princípios organizadores que permitam ligar os saberes, dando-lhes sentido.

Foi apontado pela professora Sarah que, numa formação direcionada para o ensino médio de forma específica, devem prevalecer os aspectos mais voltados para a psicologia do aluno desse nível de ensino. Ela defende que essa formação oriente o trabalho interdisciplinar, uma vez que existe uma tentativa de atuação nesse sentido, mas que não logra êxito.

Em vez de acumular o saber, é mais importante dispor de uma aptidão geral para colocar e tratar os problemas e princípios organizadores que permitam ligar os saberes, dando-lhes sentido

## O debate sobre a interdisciplinaridade não é novo, e a tentativa de implementá-la nas escolas de ensino fundamental e médio teve início na década de 1970

De acordo com Crusoé (2009, p. 36), “[...] nesses termos, enquanto a disciplinaridade se caracteriza pelo alto grau de especialização num determinado campo de estudo, a interdisciplinaridade propõe o diálogo fecundo entre os diversos campos do conhecimento”. Crusoé segue dizendo que o debate sobre a interdisciplinaridade não é novo, e a tentativa de implementá-la nas escolas de ensino fundamental e médio teve início na década de 1970, através da legislação brasileira de ensino.

A docente Catarina, participante da pesquisa, pondera que é preciso compreender bem as bases de um trabalho docente interdisciplinar, na teoria e na prática. A professora também entende que é necessária uma formação que contemple o ensino médio como etapa final da educação básica, envolvendo questões curriculares, interdisciplinaridade, avaliação, aspectos metodológicos específicos de cada componente curricular, visto que, às vezes, sabe-se o conteúdo e não se sabe como ensiná-lo.

Essa preocupação em relação à formação mais voltada para o ensino médio também é compartilhada pela professora Hannah, ao afirmar que “[...] estamos a passos lentos no que diz respeito a um trabalho educativo de caráter interdisciplinar. Isso porque é muito complicado o diálogo entre as áreas, as disciplinas, o trabalho conjunto” (informação verbal).

Ela deixa claro que se refere à prática interdisciplinar não porque seja um discurso bonito ou que esteja na moda, mas porque se trata de algo realmente necessário, que precisa de fato ser vivenciado na prática docente.

A partir do estabelecimento de blocos de discussão voltados para a finalidade social da escolarização, as condições de trabalho do professor e a atuação didática, a concepção de um trabalho escolar bem-sucedido, os processos formativos e o sucesso escolar, buscou-se refletir e analisar a temática geral deste capítulo, que apresenta como centralidade o debate em torno do sucesso na escolarização, a relação com o saber e a formação escolar. Os blocos de discussão se interligam, de forma que as informações, as falas das docentes participantes da pesquisa e o aporte teórico formam uma totalidade que oferece pistas importantes na tentativa de compreender o processo de formação do professor do ensino médio e o sucesso escolar do aluno.

## CONCLUSÃO

No que diz respeito aos processos formativos do professor do ensino médio, as informações construídas apontam para uma ausência. No momento em que foi demandada a realização de um levantamento do

tipo estado da arte, constatou-se que o tema da formação do professor do ensino médio apresentava pouquíssimas produções acadêmicas, fato que surpreendeu e, de certa forma, trouxe um nível de dificuldade no sentido de melhor conceituar essa temática. Essa ausência foi constatada também no campo de pesquisa, durante as conversas maiêutico-provocativas estabelecidas com docentes que aderiram à pesquisa.

De acordo com as docentes, o processo formativo do professor é o elemento primordial para uma escola bem-sucedida, uma vez que é o professor que conduz, que faz a mediação entre os alunos e o saber. A formação é crucial, é fundamental. A ausência de qualificação, de um processo de formação, ou uma formação inadequada, significa a gota d'água para o fracasso escolar total. Há um grande reconhecimento da importância do processo formativo por parte das docentes, mas a formação ofertada pelo estado não tem ocorrido no nível esperado e, na trajetória de formação dos professores, tem prevalecido uma busca individual pela qualificação.

O processo formativo do professor é o elemento primordial para uma escola bem-sucedida, uma vez que é o professor que conduz, que faz a mediação entre os alunos e o saber

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Maria da Conceição Carrilho de. Implicações da formação continuada para a construção de identidade profissional. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 29., 2006, Caxambu, MG. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPED, 2006.

AGUIAR, Márcia Ângela da S. O movimento dos educadores e sua valorização profissional: o que há de novo em anos recentes?. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Goiânia, v. 25, n. 2, p. 249-262, maio/ago. 2009.

ARROYO, Miguel G. *Ofício de mestre: imagens e auto-imagens*. Petrópolis: Vozes, 2004.

BARRETO, José Carlos; BARRETO, Vera. A formação de alfabetizadores. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. (Org.). *Educação de jovens e adultos: teoria, prática e proposta*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. *CONAE 2010: construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*. Brasília: MEC, 2010. Documento Referência

CASTRO, Magali de. A formação de professores e gestores para os anos iniciais da educação básica: das origens às diretrizes curriculares nacionais. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Goiânia, v. 23, n. 2, p. 199-227, maio/ago. 2007.

CHARLOT, Bernard. *Da relação com o saber às práticas educativas*. São Paulo: Cortez, 2013.

COSTA, Gilvan Luiz Machado. O ensino médio no Brasil: expansão da matrícula e precarização do trabalho docente. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 34., 2011, Natal. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPEd, 2011.

CRUSOÉ, Nilma Margarida de Castro. *Interdisciplinaridade: representações sociais de professores de Matemática*. Natal: EDUFRRN, 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes. A formação de professores e a base comum nacional: questões e proposições para o debate. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Goiânia, v. 29, n. 2, p. 367-388, maio/ago. 2013.

DUARTE, Joaquina Roger Gonçalves. Uma experiência de formação continuada de professores: a formação em Rede. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 35., 2012, Porto de Galinhas, PE. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPEd, 2012.

FELDENS, Garcia Dinamarca; BORGES, Fabrícia Teixeira. Entre experiências e compreensões: cartografias da formação de professores. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 33., 2010, Caxambu, MG. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPEd, 2010.

FELIPE, Francisco Flávio Alves. A finalidade social da educação e relação com o saber. In: SEMINÁRIO NACIONAL, 6., 2017, Vitória da Conquista, BA; SEMINÁRIO INTERNACIONAL POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E PRÁXIS EDUCACIONAL, 2., 2017, Vitória da Conquista, BA. *Anais...* Vitória da Conquista, BA: UESB, 2017. p. 1389-1405.

FREIRE, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. 22. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996a.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 36. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996b.

GADOTTI, Moacir. *Educação contra a educação: o esquecimento da educação e da educação permanente*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GADOTTI, Moacir. *Concepção dialética de educação: um estudo introdutório*. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2001a.

GADOTTI, Moacir. *Educação e poder: introdução à pedagogia do conflito*. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2001b.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. (Org.). *Educação de jovens e adultos: teoria, prática e proposta*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

GIOVINAZZO JR., Carlos Antônio. Formação no ensino médio, escola e juventude: preparar para quê?. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 37., 2015, Florianópolis. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPEd, 2015.

GONZÁLEZ REY, Fernando. *Pesquisa qualitativa e subjetividade: os processos de construção da informação*. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

GUIMARÃES, Edilene Rocha. Política para o ensino médio e educação profissional. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 28., 2005, Caxambu, MG. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPEd, 2005.

HARDT, Lúcia Schneider. Formação de professores: as travessias do cuidado de si. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 29., 2006, Caxambu, MG. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPEd, 2006.

KUENZER, Acácia Zeneida. A formação de professores para o ensino médio: velhos problemas, novos desafios. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 116, p. 667-688, jul./set. 2011.

LUCKESI, Cipriano Carlos. O papel da didática na formação do educador. In: CANDAU, Vera Maria (Org.). *A didática em questão*. 30. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MACEDO, Jussara Marques. Origem e transformação da qualificação docente no Brasil. *Revista da FAEEBA*, Salvador, v. 12, n. 20, jul./dez. 2003.

MARCHAND, Patrícia Souza. Direito ao ensino médio no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Goiânia, v. 23, n. 1, p. 81-104, jan./abr. 2007.

MELO, Savana Diniz Gomes. Continuidades e /ou rupturas nas políticas para o ensino médio e educação profissional. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 29., 2006, Caxambu, MG. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPEd, 2006.

MORIN, Edgar. *A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento*. 18. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

NUNES, Cely do Socorro; MONTEIRO, Albêne Lis. A política estadual de formação de professores do Pará: a extinção do curso Médio Normal. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 29., 2006, Caxambu, MG. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPEd, 2006.

NUNES, Claudio Pinto. *As ciências da educação e a prática pedagógica: sentidos atribuídos por estudantes do curso de Pedagogia*. Ijuí: Unijuí, 2011

PINTO, Álvaro Vieira. *Sete lições sobre educação de adultos*. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

REVISTA DA FAEEDBA. Salvador: UNEB, v.12, n. 20, jul./dez. 2003.

SAMPAIO, Maria das Mercês Ferreira (Org.) *O cotidiano escolar face às políticas educacionais*. Araraquara, SP: JM Editora, 2002.

SANTOS, Maria Eliza Gama; TERRAZZAN, Eduardo Adolfo. Características da formação continuada de professores nas diferentes regiões do país. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 30., 2007, Caxambu, MG. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPEd, 2007.

SANTOS, Sonia Regina Mendes dos. Formação continuada: decisão institucional ou espaço de construção de autonomia?. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 26., 2003, Poços de Caldas, MG. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPEd, 2003.

SOUZA, Elizeu Clementino. Cartografia histórica: trilhas e trajetória de formação de professores. *Revista da FAEEDBA*, Salvador, v. 12, n. 20, jul./dez. 2003.

TEZANI, Thaís Cristina R. Formação de professores para a educação inclusiva: algumas perspectivas. *Revista da FAEEDBA*, Salvador, v. 12, n. 20, jul./dez. 2003.

WEISZ, Telma. *O diálogo entre o ensino e a aprendizagem*. 2. ed. São Paulo: Ática, 2003.



## Resumo

Uma vez que o capital humano e as instituições têm se mostrado importantes determinantes do crescimento econômico e do processo de convergência de renda para outras regiões, tanto na literatura teórica quanto na empírica, este trabalho tem como intuito testar a relação entre crescimento econômico, capital humano e instituições para os municípios baianos no período 2000-2010. Em uma primeira estimação, o modelo de crescimento foi testado utilizando-se o método de mínimos quadrados ordinários (MQO), com diferentes especificações e variáveis de controle. No modelo MQO, os resultados não puderam validar a existência de relação entre capital humano e crescimento econômico para os municípios do estado no período. Em uma segunda etapa do exercício econométrico, o modelo de crescimento foi reestimado usando-se regressões quantílicas, na tentativa de controlar eventuais heterogeneidades da amostra. No modelo estimado com regressões quantílicas encontrou-se evidência da relação positiva, estatisticamente significativa, entre crescimento econômico e escolaridade nos municípios dos quantis mais baixos de renda. Assim, os resultados do trabalho, além de representarem uma contribuição nova na literatura de crescimento econômico regional, também indicam um desenho de políticas públicas educacionais mais localizadas, considerando-se as evidências de relação mais forte entre capital humano e crescimento naqueles municípios com renda per capita menor.

**Palavras-chave:** Crescimento econômico. Teoria do capital humano. Instituições. Regressões quantílicas.

## Abstract

*As indicated by the literature, theoretical and empirical, human capital and institutions play an important role in economic growth process. This monograph aims to test the relationship between economic growth, human capital and institutions for the Bahia municipalities in 2000-2010 periods. For this purpose, an Ordinary Least Squares (OLS) model was estimated. The OLS model outcomes cannot validate the existence of a relation between human capital and economic growth for the Bahia municipalities in the period. For other hand, using quantile regressions, to control for eventual heterogeneities in the sample analyzed, there is evidence of a positive relationship between economic growth and average years of schooling for the poorest municipalities. Thus, the evidence found in the work, besides representing a new contribution in the literature of regional economic growth, also indicate in the direction of the design of more localized public educational policies, since there is evidence of a stronger relation between human capital and growth in those municipalities whose per capita income is lower.*

**Keywords:** Economic growth. Human capital theory. Institutions. Quantum regressions.

# Capital humano, instituições e convergência de renda nos municípios baianos: uma abordagem de regressões quantílicas para o período de 2000 a 2010

INGRID DE JESUS DUARTE

Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). [duaingrid@gmail.com](mailto:duaingrid@gmail.com)

CARLOS EDUARDO IWAI DRUMOND

Doutor e mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor adjunto do Departamento de Economia e do Mestrado em Economia Regional e Políticas Públicas da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). [ceidrumond@uesc.br](mailto:ceidrumond@uesc.br)

**COMPREENDER O PROCESSO** de crescimento e desenvolvimento dos países e também das regiões tem feito parte da agenda de pesquisa dos economistas desde os primórdios da profissão. É a partir do trabalho de Solow (1956), contudo, que a análise empírica encontrou um framework padrão para testar a relação entre crescimento e diversas variáveis.

Em particular, fruto originalmente dos trabalhos de Mincer (1958), Schultz (1964) e Becker (1964), a literatura econômica passou a dar atenção à educação como motriz do desenvolvimento econômico através de incrementos, no que passou a ser classificado como capital humano.

Mais recentemente, a partir do final dos anos 1980, com os trabalhos de Lucas Jr. (1988), Romer (1990) e Mankiw, Romer e Weil (1992), uma extensa literatura passou a testar os modelos de crescimento incluindo educação e capital humano como parte das explicações para o crescimento econômico e para a convergência/divergência de renda entre países e/ou regiões.

**Encontra-se evidência de relação positiva entre crescimento econômico e escolaridade para os municípios mais pobres**

Outro aspecto cada vez mais presente na literatura de crescimento econômico (tratado de diferentes maneiras) é a variável institucional, como pode ser visto em Aron (2000). Basicamente, a ideia por trás da literatura institucionalista relacionada à teoria do crescimento econômico é que “regras do jogo” que criam os incentivos corretos podem gerar mais inovação e acumulação de capital físico e humano, enquanto instituições ruins podem ocasionar desincentivo para que as pessoas empreendam e acumulem tanto tecnologia quanto capital físico e humano.

Várias são as evidências empíricas de que o capital humano e as instituições importam para o crescimento, tanto para dados *cross-country* como para dados regionais. No Brasil, muitos trabalhos têm sido construídos para testar o modelo de crescimento neoclássico para dados municipais, sobretudo usando o capital humano como variável de controle. São exemplos de trabalhos dessa natureza Nakabashi e Felipe (2007), Pereira (2004), Firme e Simão (2011, 2014), Barreto e Almeida (2008), Teixeira e Silva (2008), Santana e Barreto (2016) e, mais recentemente, Días e outros (2017).

No intuito de contribuir com essa literatura, o presente trabalho apresenta o seguinte problema de pesquisa: qual a relação entre capital humano, instituições e crescimento econômico no âmbito dos municípios baianos no período entre 2000 e 2010?

Boa parte da literatura empírica recente, ligada à teoria do crescimento, tem-se concentrado em estender o modelo de Solow incorporando as contribuições do capital humano e das instituições para o crescimento e a convergência de renda. No que diz respeito ao estado da Bahia, aparentemente, existe uma lacuna na literatura no sentido de estudar a relação entre crescimento, capital humano e instituições usando uma metodologia que corrige fontes de viés para *outsiders* ou a metodologia de regressões quantílicas. No modelo de mínimos quadrados ordinários (MQO), embora se encontre evidência de que as instituições (medidas por um índice de qualidade institucional) tenham impacto positivo e estatisticamente significativo sobre o crescimento econômico na amostra populacional, para o capital humano/escolaridade, não há evidência de relação positiva e significativa de efeitos sobre o crescimento econômico. Ao longo do trabalho, argumenta-se que o resultado obtido por MQO pode estar relacionado com a heterogeneidade da amostra, de modo que um modelo de regressões quantílicas foi usado para testar essa hipótese.

Utilizando-se as regressões quantílicas, encontra-se evidência de relação positiva entre crescimento econômico e escolaridade para os municípios mais pobres. Os resultados do trabalho, além de representarem uma contribuição nova na literatura de crescimento econômico regional,

também indicam um desenho de políticas públicas educacionais mais localizadas, considerando-se as evidências de relação mais forte entre capital humano e crescimento naqueles municípios com renda *per capita* menor.

Seguindo o sugerido pela literatura empírica, tanto *cross-country* quanto para dados municipais de outras regiões, a hipótese neste trabalho é que o capital humano e as instituições são importantes determinantes do crescimento econômico e do processo de convergência de renda nos municípios da Bahia.

## **CAPITAL HUMANO E CRESCIMENTO ECONÔMICO**

A partir dos trabalhos de Mincer (1958), Schultz (1964) e Becker (1964), a noção de capital humano como diferenças nas habilidades da força de trabalho especialmente oriundas da educação tornou-se parte do vocabulário dos economistas.

Como apontam Viana e Lima (2010, p. 143), a educação, além de aumentar os rendimentos produtivos dos indivíduos na cadeia econômica, também proporciona equidade e justiça social, dando-lhes iguais oportunidades para a inserção no mercado de trabalho.

A teoria do capital humano surge por volta da década de 1960, como resultado da “[...] preocupação de alguns economistas em descobrir os custos e os rendimentos relativos às capacidades e às técnicas que se tomam como fatores responsáveis pelo crescimento econômico [...]” (PEREIRA, 1999, p. 29-30) e a “[...] correlação entre o investimento para a formação das pessoas (trabalhadores) e a distribuição de renda pessoal” (VIANA; LIMA, 2010, p. 139).

Durante algum tempo, o progresso econômico tinha a sua análise voltada, elementarmente, à mensuração de bens econômicos tangíveis ou de valor financeiro, verificados em estruturas físicas. O conceito de capital era restrito aos patrimônios que apresentavam suas vantagens em taxas de liquidez ou depreciação. Schultz (1973), ao valorar a educação tratando-a como bem, exprime a limitação do tratamento dado à forma de investimento e à análise do retorno proporcionado pelo aumento da renda nacional.

Para Pereira (1999, p. 34), “[...] a distinção entre capital humano e não humano é real e analiticamente fundamental”. Enquanto os estudos clássicos tratavam o capital de forma homogênea, a autora aponta para a abordagem heterogênea na qual os teóricos do capital humano se baseiam. Assim, o capital abrange muitas formas em sua composição,

O capital humano e as instituições são importantes determinantes do crescimento econômico e do processo de convergência de renda nos municípios da Bahia

**Capital humano pode ser entendido como o nível de habilidade que um indivíduo possui – no sentido de produzir bens ou serviços**

que contribuem para o progresso econômico de diferentes regiões. Peireira (1999, p. 40) ressalta que “[...] capital humano é o valor atual de investimentos passados nas habilidades das pessoas, não o valor das próprias pessoas”.

De maneira geral, capital humano pode ser entendido como o nível de habilidade que um indivíduo possui – no sentido de produzir bens ou serviços. Essas habilidades tendem a ser maiores quanto maior for o nível de escolaridade; a quantidade de tempo gasta em treinamento profissional; a capacidade cognitiva; ou a exposição a boas condições de saúde. Schultz (1973) liga ao seu conceito o modelo de rendimento em função da escolaridade elaborado pioneiramente por Mincer, a partir da reavaliação do conceito de Adam Smith.

Para Becker (1993 apud VIANA; LIMA, 2010, p. 139), “[...] o conjunto de capacidades produtivas que uma pessoa pode adquirir, devido à acumulação de conhecimentos gerais ou específicos, pode ser utilizado na produção de riqueza”. Assim, os rendimentos pessoais estariam associados a quanto cada pessoa investiria em capital humano, o que leva à existência de um *trade-off* que explica o aumento de produtividade, lucros, crescimento e desenvolvimento das economias em longo prazo. Este *trade-off* é a causa pela qual as pessoas abandonam as escolas, considerando-se que um indivíduo necessita de retornos financeiros, em curto prazo, para a sua sobrevivência básica. As necessidades humanas, quando não bem atendidas, geram influência na “escolha” dos indivíduos, que precisam optar entre continuar a estudar ou partir para o mercado de trabalho imediatamente. No entanto, Becker (1962 apud PEREIRA; LOPES, 2014) pressupõe que os indivíduos agem de forma prospectiva quando investem em educação, capacitação profissional, nutrição e cuidados médicos (*sic*) – formas de investir em capital humano.

Mincer (1958), Becker (1964) e Schultz (1964) seguem a mesma linha de pensamento, mas é com as obras de Schultz que a teoria do capital humano ganha visibilidade. Schultz (1964 apud PEREIRA; LOPES, 2014) “[...] defende que a inclusão da acumulação de capital humano é um elemento essencial no processo e compreensão do crescimento econômico, no longo prazo, fornecendo base teórica para os modelos de crescimento endógeno”.

Os modelos clássicos de crescimento consideravam como principais fatores produtivos:

- a) as alterações na força de trabalho e mudanças no estoque de capital [que] eram tratadas a partir do levantamento do número de operários, das estruturas físicas, dos equipamentos e dos inventários de merca-

dorias, quando de fato o que é relevante para se determinar o crescimento econômico são os acréscimos ao estoque de capital já existente, ou seja, suas variações marginais; b) a adoção do pressuposto de tecnologia constante para determinar o índice de crescimento de uma economia que está em processo de modernização; c) o conceito de tecnologia era restrito aos bens de capital, excluindo a terra e o homem e concentrando-se em estruturas e equipamentos, ou seja, adotavam a ideia de mutação técnica, que é tratada como se fosse um processo exógeno. (PEREIRA, 1999, p. 30-31).

Tais fatores se tornaram obsoletos para explicar o progresso econômico. Autores como Schultz (1973) requisitaram a observação marginal da produtividade que poderia ser alavancada através de melhorias e planejamento.

O autor supracitado levanta, em sua teoria, questões sociais que causam diferença na renda dos indivíduos. Aspectos como a discriminação de cor, gênero e idade; socialização familiar ou nível de escolaridade e incentivo dos pais; habilidades hereditárias; nível de desemprego e dimensão das cidades; além do nível individual de escolaridade e da modernização do mercado, que devem sempre ser levados em consideração em análises detalhadas.

Para tanto, como forma de investir no capital humano, em dimensão macroeconômica, o setor educacional se apresenta como alternativa para minimizar disparidades regionais e promover, como externalidade positiva, a criação de oportunidades que levariam à diminuição da pobreza/aumento da renda e, logo, à redução das desigualdades sociais, o que promoveria o desenvolvimento socioeconômico nas regiões.

Os modelos neoclássicos de crescimento econômico buscam explicar as diferenças nos níveis de renda entre economias e as razões pelas quais alguns países são ricos e outros pobres.

Para Solow (1956), alguns países são ricos porque têm altas taxas de investimento em capital físico, despendem uma parcela considerável de tempo acumulando habilidades, possuem baixas taxas de crescimento populacional e altos níveis de tecnologia. Pressupõe-se, assim, que, numa economia com crescimento equilibrado, o produto e a renda per capita cresceriam independentemente da taxa de poupança, que só afeta o nível da renda per capita no estado estacionário (GOMES; ESPERIDIÃO, 2016, p. 119).

Nesse sentido, para Gomes e Esperidião (2016, p. 119), um país, ao poupar mais ou gastar mais com educação, alcançaria um nível mais alto de produto por trabalhador no estado estacionário.

Numa economia com crescimento equilibrado, o produto e a renda per capita cresceriam independentemente da taxa de poupança

**A partir do final da década de 1980, houve uma renovação no interesse sobre o capital humano**

No modelo de Solow (1956) com capital humano, o produto ( $Y$ ) de uma economia é obtido por uma combinação de capital físico ( $K$ ) e trabalho qualificado ( $H$ ), de acordo com uma função *Cobb-Douglas* em retornos constantes, onde  $A$  representa a tecnologia aumentadora de trabalho que cresce a uma taxa exógena ( $g$ ).

A partir do final da década de 1980, houve uma renovação no interesse sobre o capital humano, especialmente na tentativa de construção de modelos de crescimento endógeno, como é o caso dos trabalhos de Lucas Jr. (1988) e de Romer (1990).

Usando o trabalho original de Solow (1956) como ponto de partida, Mankiw, Romer e Weil (1992) ampliaram o modelo de Solow, reconhecendo que a mão de obra de diferentes economias tem diferentes níveis de instrução e qualificação. Entretanto, ao contrário do que ocorre no modelo de Lucas Jr. (1988), os autores adotam uma função de acumulação de capital humano similar à função de acumulação de capital físico, de modo a ser possível construir um modelo de crescimento aumentado pelo capital humano sem a necessidade de se modelar retornos crescentes na função de produção. Parte importante da literatura empírica adota uma forma de teste empírico similar à encontrada em Mankiw, Romer e Weil (1992).

Atrelados aos modelos de crescimento exógenos estão os conceitos de convergência de renda. Entende-se por convergência de renda uma tendência natural – no contexto de crescimento equilibrado – dos países e/ou regiões que iguala, em determinado ponto no tempo, as rendas das economias ricas e pobres, ao alcançarem os seus estados estacionários, podendo se apresentar de três maneiras distintas: convergência absoluta, convergência condicional e clubes de convergência.

A concepção dos modelos de crescimento exógeno defendia a existência de convergência condicional entre as economias. Assim, a economia convergiria para o seu *steady-state*, dado que a velocidade da convergência seria proporcional à distância em que a economia se encontra em relação ao seu estado estacionário. Nesse sentido, ao se considerarem duas economias com os mesmos parâmetros de taxa de poupança, crescimento demográfico e depreciação, e também o mesmo estado estacionário, tenderia a crescer, mais rapidamente a economia mais distante do seu estado estacionário comum. (GOMES; ESPERIDIÃO, 2016, p. 123).

Pode-se dizer, assim, que, como a convergência se dá em longo prazo, ela pode ser estudada em economias que, no presente, tenham alcançado o mesmo parâmetro estrutural no âmbito institucional, educacional etc., independentemente de divergências no contexto histórico que as levaram até ali.

## A INFLUÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES NO DESEMPENHO ECONÔMICO

As instituições são os pilares nos quais as sociedades estão construídas. É certo que, quando fortes e bem delineadas, servem como alavanca para o desenvolvimento de qualquer região. Ao longo da história, as instituições sofrem influências, se adaptam ao tempo e se tornam mais eficientes à medida que, gradualmente, vão sendo implementadas (JONES; VOLLRATH, 2015).

Os teóricos da economia institucional definem instituições como regras ou normas formais e informais que regem as relações sociais, políticas e econômicas. Para North, por exemplo, a ideia de instituição vai além de direitos de propriedade e regras formais vistas nas leis, constituições e organizações. Ela incorpora fatores culturais, modelos mentais, crenças compartilhadas e sua evolução (LOPES, 2013, p. 623).

Variáveis que representam as instituições foram incrementadas aos modelos de crescimento por volta da década de 1990, quando pesquisadores estavam interessados em medidas sociopolíticas que influenciavam o intercâmbio econômico. Foi a partir daí que variáveis como estabilidade política, instituições políticas, características sociais – como a duração de regimes políticos –, capital social e medidas de qualidade institucional ganharam relevância (ARON, 2000, p. 100).

Acemoglu e Robinson (2013), baseados em uma vasta literatura empírica, afirmam que as instituições são a causa mais profunda da presença ou não de acumulação de capital físico, humano e de tecnologia. Existiriam, essencialmente, dois tipos de instituições políticas e econômicas: as inclusivas e as extrativistas. As instituições econômicas que disseminam a riqueza na sociedade e tendem a defender a pluralidade e centralização política seriam as inclusivas. Do outro lado, estariam as instituições extrativistas, que tenderiam a manter a riqueza concentrada nas mãos de uma elite, acumulando o poder em um pequeno grupo (CARVALHO, 2015, p. 220). Parafraseando Acemoglu e Robinson (2013), seria, portanto, as políticas institucionais as definidoras do sucesso ou fracasso das nações.

Influenciando as interações, as instituições são também restrições, seja no que tange às organizações políticas, econômicas, sociais e educativas, seja em relação aos custos de produção e de transações, que, por vezes, são elevados porque a economia opera em um nível muito baixo de especialização. Além disso, em um ambiente de insegurança sobre o futuro e os custos de transações, instituições são desenvolvidas para amenizar a incerteza dos investimentos produtivos (LOPES, 2013, p. 623).

Em um ambiente de insegurança sobre o futuro e os custos de transações, instituições são desenvolvidas para amenizar a incerteza dos investimentos produtivos

**Instituições fracas não se sustentam e podem ocasionar crises políticas que mais tarde influenciam, além da produção, a poupança e o investimento, seja na educação e na saúde**

Jones e Vollrath (2015) afirmam que as políticas públicas e as instituições cumprem um importante papel na delimitação dos custos para a implementação de novos investimentos, tornando-se um fator decisivo no processo de crescimento econômico sustentado. Para eles, um país atrai investimentos quando as instituições são estáveis, as leis favorecem a produção e a economia é aberta e competitiva. Regulamentações muito burocráticas e restritivas, tributação abusiva, alto índice de atividades ilegais, tais como roubo, corrupção, pagamento de “proteção” ou propina, além de *lobbies* de pressão sobre o governo em favor de interesses especiais ou pessoais, são determinantes nos custos, principalmente em países menos desenvolvidos, que desestimulam a abertura de novas empresas e o empreendedorismo.

Segundo Aron (2000, p. 114), quanto mais eficientes são as instituições, mais produtiva é a sociedade. Entretanto, é difícil medir as restrições informais, que, por vezes, têm caráter subjetivo. São medidas sociais e institucionais que vão além das observações factuais e dos dados econômicos. Contudo, para o autor, medidas de qualidade institucional indicam a efetividade das normas institucionais já implementadas e podem ser usadas como variável de controle em trabalhos empíricos. Além dessas medidas, outros fatores, como estabilidade política, eficácia do governo, qualidade das regulamentações, implementação do Estado de direito e controle da corrupção, são índices apresentados por Jones e Vollrath (2015).

As regiões podem crescer de modo diferente, mesmo se obtiverem os mesmos níveis de capital físico, capital humano e tecnologia, tendo em vista a qualidade institucional. As políticas governamentais e as instituições constituem aquilo que Jones e Vollrath (2015) chamam de infraestrutura social. Uma boa infraestrutura social incentiva empresas a fazerem investimento doméstico em um país e/ou região, em capital físico, transferência de tecnologia e acumulação de qualificações por parte dos indivíduos.

Um problema relacionado aos testes empíricos que estudam a relação entre crescimento econômico e instituições é que essa é uma variável com forte endogeneidade com o produto e a renda, sendo difícil filtrar corretamente o sinal de causalidade. Aron (2000, p. 100) sugere que esse problema seja minimizado utilizando-se de dados defasados, isto é, dados de qualidade institucional medidos no início do período em que a pesquisa se concentra.

Por fim, instituições fracas não se sustentam e podem ocasionar crises políticas que mais tarde influenciam, além da produção, a poupança e o investimento, seja na educação e na saúde, que atingem o capital humano, seja em investimentos vindos de parcerias internacionais. A

fragilidade institucional afeta as relações de trabalho, a constituição, as leis jurídicas e a democracia.

## ESTUDOS EMPÍRICOS PARA O BRASIL

Existem inúmeros trabalhos no Brasil que testam o modelo de Solow para o país, tanto no âmbito nacional quanto no estadual, usando inúmeras estratégias e variáveis de controle.

Nakabashi e Felipe (2007), estudando os municípios paranaenses, encontraram evidências de que o capital humano é uma variável importante na explicação do diferencial no nível de crescimento do PIB por trabalhador, observado através do estado estacionário e da taxa de crescimento do PIB por trabalhador. Os autores identificaram uma elevação média de 5% a 7% no nível de renda por ano a mais de estudo. Eles ressaltam o potencial de melhoria educacional dos municípios do estado do Paraná, devido à reduzida média de anos de estudo da população paranaense.

Firme e Simão (2011) mostraram, através das técnicas de análise exploratória de dados espaciais (AEDE), que, levando-se em consideração as variáveis adotadas para os municípios do estado de Minas Gerais no período de 1991 a 2000, o modelo proposto por Mankiw, Romer e Weill (1992) – incorporando a variável representativa do capital humano – apresentou-se superior ao modelo clássico de Solow (1956) em vários testes. Os autores encontraram evidência de que o capital humano teve o maior coeficiente dentre as variáveis analisadas. Antes, Firme e Simão (2014) fizeram a análise do crescimento econômico dos municípios de Minas Gerais via modelo MRW (MANKIW; ROMER; WEILL, 1992), com capital humano, condições de saúde e fatores espaciais, e identificaram uma relação de complementaridade entre essas variáveis, de modo que o investimento em capital humano surtiria maior efeito nas regiões onde o estoque de capital físico é maior.

Outros trabalhos, como o de Barreto e Almeida (2008), para o estado do Ceará, demonstraram relação positiva entre capital humano e crescimento. Por outro lado, Teixeira e Silva (2008) testaram um modelo com capital humano para os municípios de São Paulo, para o período 1980-2000, e não observaram impacto do capital humano sobre o crescimento.

Pereira (2004), em seu trabalho para o caso brasileiro de 1970 a 2001, concluiu que existe uma relação tênue entre as variáveis educação e crescimento econômico para os estados e o Brasil como um todo. Isso devido aos mais diversos fatores, como qualidade dos dados, período

Existe uma  
relação tênue  
entre as variáveis  
educação  
e crescimento  
econômico para  
os estados e o  
Brasil como  
um todo

**Entre 2003 e 2013, houve uma redução do poder de explicação da educação sobre os salários em todos os quantis, para as regiões do Brasil**

analisado, tamanho da amostra, diferentes medidas de capital humano e as diferenças de modelagem das variáveis. Ele ressaltou, seguindo as ideias apresentadas por Wolf (2002), referentes à relação entre educação, capital humano e crescimento econômico, que ambas as variáveis necessitam de políticas econômicas e sociais para que possam, com o passar do tempo, influenciar fortemente a atividade econômica e social dos indivíduos.

Recentemente, Días e outros (2017) construíram um modelo *multilevel* que considera o capital humano nas variáveis de controle para testar convergência de renda para os municípios do Brasil. Dentre outras coisas, perceberam que o impacto do capital humano no processo de convergência não é independente da distribuição espacial dos municípios.

Há também uma literatura preocupada em filtrar viés de heterogeneidade via regressões quantílicas ou outros métodos similares.

Dalcin, Annegues e Assis (2015) utilizaram o modelo teórico de Mincer (1974), no qual o logaritmo do salário depende dos anos de estudo. Aplicaram um método de variáveis instrumentais específico para regressão por quantis, elaborado por Chernozhukov e Hansen (2006, 2008, 2013), e os resultados mostraram que, entre 2003 e 2013, houve uma redução do poder de explicação da educação sobre os salários em todos os quantis, para as regiões do Brasil, embora algumas regiões mostrassem mais rendimentos que outras.

Catela e Gonçalves (2009) mediram a dinâmica de convergência de renda para 134 países, no período de 1970 a 2003, analisando a distribuição de renda através do modelo de misturas finitas. Eles questionavam as análises que tratam os dados de renda de forma homogênea para inferir convergência, defendendo que a inferência de convergência em clubes é a maneira mais adequada. Os autores se basearam na teoria de *twin-peaks*, que parte da ideia de multimodalidade da distribuição, mas também considera a divergência dentro da própria distribuição. Eles concluíram que, no cenário mundial, houve alterações na configuração dos grupos durante os 30 anos estudados, tratando-se de uma mudança macroinstitucional que viria a modificar a economia política internacional, fortalecendo um *status quo* predominante.

Oliveira, Jacinto e Grolli (2006) mostraram resultados de convergência absoluta na maioria dos quantis, porém, com taxas diferentes ao longo da distribuição espacial. Eles trouxeram o papel do capital humano no crescimento econômico das cidades gaúchas no período de 1970 a 2001, concluindo que os municípios que mais cresceram foram aqueles que possuíam a maior escolaridade média em 1970, resultado encontrado em todos os quantis. Os autores utilizaram também o potencial de mercado

como *proxy* para captar a capacidade de cada município. O potencial de mercado leva em consideração o custo de transporte como influenciador decisivo para a escolha da localização das empresas. Entretanto, numa discussão mais ampla, e levando em consideração os sistemas digitais contemporâneos, a grande quantidade e o alcance de informações disseminadas a todo instante nas redes – nas quais o mercado tende a se atualizar, adequando-se às mudanças na velocidade das inovações tecnológicas –, surge a necessidade de considerar o capital humano como atrativo à implementação de novas empresas, além da averiguação apenas de uma demanda potencial, haja vista a renda local e de seus vizinhos.

Gomes e Esperidião (2016), usando a teoria de convergência condicional, mediram o capital humano em três níveis: 1) taxa de analfabetismo; 2) taxa de matrícula do ensino médio; e 3) anos de estudo. Dentre as três *proxies* utilizadas, a variável de anos de estudo foi a que melhor explicou o processo de convergência condicional para as regiões brasileiras no período 1995-2009. As autoras (GOMES; ESPERIDIÃO, 2016, p. 139) testaram os três níveis separadamente e, em se tratando da Região Nordeste, segundo elas, “[...] a introdução da variável [anos de estudo] gerou um aumento da velocidade de convergência sugerindo uma influência positiva da educação na determinação da taxa de crescimento dessa região”. Os resultados, neste trabalho, deram-se via dados de painel dinâmico.

No que tange à influência das instituições, Santana e Barreto (2016) verificaram os diferenciais no comportamento do índice de qualidade institucional (IQIM) nos anos 2000 e 2010, para os municípios brasileiros onde a qualidade institucional exerceu efeito positivo sobre o desempenho econômico em nível agregado. No arcabouço teórico, eles mostram como os diferenciais de nível de capital humano e físico são também capazes de explicar a relação entre as variáveis históricas, geográficas e institucionais na diferenciação do produto *per capita* estadual. Os autores também apontam fatores como planejamento institucional, que afeta diretamente o desempenho econômico, e ressaltam a importância das instituições educacionais e dos desníveis de qualidade institucional, que influenciam a tendência espacial das desigualdades do Brasil. Eles sugerem que a proximidade de municípios com níveis de qualidade muito diferentes gera efeitos negativos no desempenho econômico em curto prazo.

## METODOLOGIA E BASE DE DADOS

Este é um trabalho econométrico baseado em dois procedimentos de estimação. O primeiro exercício foi construído usando estimações de mínimos quadrados ordinários (MQO), sendo, em seguida, repetido o exercício econométrico usando estimações por regressões quantílicas (RQ). Em ambos os casos, o intuito foi testar a hipótese de convergência

O potencial de mercado leva em consideração o custo de transporte como influenciador decisivo para a escolha da localização das empresas

usando dados *cross-section* dos municípios da Bahia para o crescimento entre 2000-2010. O modelo econométrico é baseado em uma regressão do mesmo tipo encontrada em Barro e Sala-I-Martin (1992), como segue:

$$\ln\left(\frac{Y_t}{Y_{t-1}}\right) = \beta_0 + \beta_1 \ln Y_{t-1} + \beta_2 \ln X_{t-1} + \varepsilon \quad (1)$$

Sendo  $\ln\left(\frac{Y_t}{Y_{t-1}}\right)$  o logaritmo natural da taxa de crescimento da renda *per capita*;  $\ln Y_{t-1}$  o logaritmo natural da renda *per capita* em  $t-1$ ;  $\ln X_{t-1}$  e o logaritmo natural das variáveis de controle, que, neste trabalho, além do estoque de capital físico inicial, incluem também o capital humano e as instituições. Tanto no modelo MQO quanto no modelo de regressões quantílicas, os resultados da equação (1), conhecidos como resultados de convergência condicional, foram comparados com os resultados de convergência absoluta, dados pela expressão seguinte:

$$\ln\left(\frac{Y_t}{Y_{t-1}}\right) = \beta_0 + \beta_1 \ln Y_{t-1} + \varepsilon \quad (2)$$

Dadas as expressões (1) e (2), é possível também calcular a velocidade de convergência e o tempo de meia-vida. O conceito de velocidade de convergência diz respeito à taxa de aproximação para o estado estacionário (longo prazo teórico do modelo). O conceito de meia-vida, por outro lado, é mais intuitivo e diz respeito ao tempo necessário para a diferença de produto *per capita* na amostra cair pela metade. Chamando a velocidade de convergência de  $\lambda$ , ela pode ser calculada com a seguinte aproximação:

$$\lambda = -\frac{\ln(1 + \beta_1)}{t} \quad (3)$$

Sendo que o tempo de meia-vida pode ser calculado usando outra aproximação logarítmica:

$$\text{tempo de meia vida} = \frac{\ln(2)}{\lambda} \quad (4)$$

Sabe-se que, na análise de uma amostra qualquer, os quantis podem apresentar estatísticas diferentes, como médias ou medianas, por exemplo. Em geral, essas diferenças são fruto da heterogeneidade da amostra, o que pode gerar viés no contexto de regressões *cross-section*. Como apontam Cameron e Trivedi (2005), no contexto de regressões também pode ser de interesse considerar os quantis da amostra. Além disso, o método de regressão quantílica é mais robusto ao capturar efeitos das variáveis independentes em indivíduos *outliers* da amostra. Essa pode ser uma abordagem particularmente útil no caso do capital humano,

uma vez que os impactos do capital humano sobre o desenvolvimento podem ser sentidos de maneira diferente para municípios mais pobres e mais ricos. Levando em conta que os municípios baianos (assim como os brasileiros) são bastante heterogêneos, tanto na dimensão da renda quanto na dimensão educacional, essa metodologia pode ser uma boa forma de superar vieses oriundos da heterogeneidade.

Para tanto, foram utilizados dados da renda *per capita* dos municípios para os anos 2000 e 2010, encontrados *online* na plataforma do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2016). Como *proxy* para acumulação de capital físico, usou-se a série Capital Residencial Urbano, disponibilizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Para capital humano, utilizaram-se duas medidas: os anos de escolaridade, encontrados no Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, e a série Capital Humano Municipal, disponibilizada pelo IPEA. Por último, o índice de qualidade institucional municipal (IQIM), disponibilizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Todas as variáveis de controle são do ano 2000, como indica o modelo da Equação 1.

Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2015), a composição do IQIM é dada como se mostra no Quadro 1.

### Quadro 1

Indicador de qualidade institucional municipal

	Variáveis	%
Grau de participação (33,3%)	Existência de conselhos	4,00
	Conselhos instalados	4,00
	Conselhos paritários	7,16
	Conselhos deliberativos	7,17
	Conselhos que administram fundos	11,00
Capacidade financeira (33,3%)	Existência de consórcios	11,11
	Receita corrente x dívida	11,11
	Poupança real per capita	11,11
Capacidade gerencial (33,3%)	Existência de cadastro imobiliário	8,33
	Cobrança de IPTU	8,33
	Instrumentos de gestão	8,33
	Instrumentos de planejamento	8,33

Fonte: Brasil (2015).

Quanto à escolha do período de análise do presente estudo, justifica-se pela disponibilidade de informações, considerando que os dados foram extraídos com base nos censos demográficos de 2000 e 2010<sup>1</sup>, com abrangência para os 417 municípios do estado da Bahia.

1 Os dados dos censos não foram utilizados diretamente, mas pelas plataformas do Atlas e do IPEA, que disponibilizam os dados tratados.

Ressalta-se que todos os resultados foram encontrados a partir da utilização do *software* econométrico *Gretl*. Os modelos rodados consideraram 414 municípios das 417 observações. Foram retiradas três observações, por não estarem disponíveis nos bancos de dados públicos. As três observações fazem referência a três municípios. São eles: Barrocas, fundado em março de 2000, que não possuía ainda o valor do IQIM para o mesmo ano; Barro Preto, emancipado no ano 2000, teve de ser excluído da amostra porque os dados para capital residencial urbano e capital humano (variável do IPEA) não estavam disponíveis para tal ano; Luís Eduardo Magalhães, também fundado em março de 2000, não dispunha do índice de capital residencial urbano e nem do IQIM para o ano 2000.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

Inicialmente, estimou-se um modelo com estimativas de mínimos quadrados ordinários (MQO) robusto da seguinte forma:

$$\ln\left(\frac{Y_{2010}}{Y_{2000}}\right) = \beta_0 + \beta_1 \ln Y_{2000} + \beta_2 \ln K_{2000} + \beta_3 \ln H_{2000} + \varepsilon \quad (2)$$

Sendo a renda *per capita* do município; *K* o estoque de capital físico; e *H* o estoque de capital humano (medido pelo IPEA para os municípios).

Adotando a variável *Y* como dependente, representada por  $\ln\left(\frac{Y_{2010}}{Y_{2000}}\right)$ , identifica-se que os sinais dos betas (coeficientes) para as variáveis são os esperados. Entretanto, a variável de capital humano não se mostra significativa.

Para que o modelo MQO torne-se melhor ajustado, são feitas alterações na variável que representa o capital humano, utilizando-se a expectativa dos anos de escolaridade como *proxy* para medir o nível de capital humano, e se acrescenta a qualidade institucional dos municípios, na forma seguinte:

$$\ln\left(\frac{Y_{2010}}{Y_{2000}}\right) = \beta_0 + \beta_1 \ln Y_{2000} + \beta_2 \ln K_{2000} + \beta_3 \ln Esc_{2000} + \ln IQIM_{2000} + \varepsilon \quad (3)$$

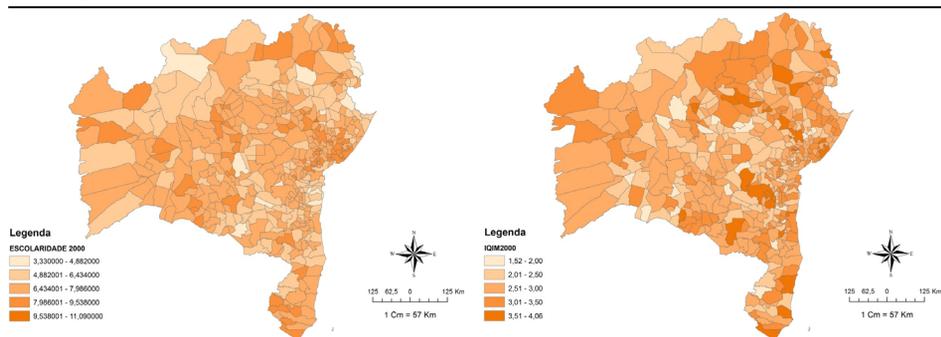
A partir do MQO robusto, mede-se, então, a velocidade de convergência das rendas. A velocidade de convergência condicional demonstra-se maior que a de convergência absoluta, apresentando resultados de 4,77% e 3,28%, respectivamente. Para tais velocidades, o tempo necessário para que a diferença de renda *per capita* caia pela metade é de, aproximadamente, 14,5 anos, no primeiro caso, e 21,1 anos, no segundo caso.

## Heterogeneidade e regressões quantílicas

O estado da Bahia apresenta heterogeneidade no que diz respeito aos níveis de renda, mas, principalmente, em relação aos níveis de escolaridade dos indivíduos e à qualidade institucional. Na figura abaixo, apresenta-se a distribuição espacial da escolaridade média, por município, no ano 2000, e do índice de qualidade institucional, por município, no mesmo ano.

### Figura 1

Distribuição espacial do nível de capital humano (anos de escolaridade) e do índice de qualidade institucional municipal (IQIM), respectivamente da esquerda para a direita — Municípios baianos — 2000



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados e utilização do ArcGIS.

A demonstração de como alguns municípios baianos se diferenciam dos outros, no que tange ao número de anos de escolaridade e também à qualidade de suas instituições, traz à vista a existência de heterogeneidade entre os municípios, vista através da discrepância nas tonalidades das cores no mapa.

A análise dos dados demonstrou que Ichu é o município baiano que apresenta o mais alto grau de escolaridade média – 11,09 anos de estudos por pessoa. É o único a se distanciar da moda da amostra. Por outro lado, o município com menor perspectiva é Mirante, com cerca de 3,33 anos de estudo por pessoa. Em maior número, os municípios encontram-se no intervalo entre 5 e 7,5 anos de escolaridade. No que tange à qualidade institucional dos municípios, Pedrão foi o que apresentou o mais baixo nível, com IQIM de 1,52. Do outro lado, São José do Acuípe exibiu o mais alto índice (4,06) para o estado da Bahia.

A partir dessas considerações, os modelos anteriores foram refeitos utilizando-se a abordagem de regressão quantílica. Como resultado, a renda inicial tem o sinal esperado para todos os quantis e é significativa em todos eles. No caso do capital físico, apenas nos três quantis mais baixos parece haver efeito do capital físico no crescimento. Já o capital humano, usando a variável medida pelo IPEA, não é significativo em nenhum caso, confirmando o caso MQO robusto. A qualidade institucional aparece significativa em seis dos nove quantis.

**A educação posta como capital humano, além de ser a melhor possibilidade de ascensão social, é importante propulsora de crescimento para os municípios mais pobres da Bahia**

No segundo modelo quantílico, a renda inicial tem o sinal esperado, indicando convergência condicional de renda para todos os quantis, e é significativa em todos eles, a 5%. No caso do capital físico, o sinal é positivo, como esperado, para todos os quantis, e se mostra significativo, a 5%, exceto no quantil mais alto. A escolaridade média tem sinal positivo quase na totalidade de quantis, mas o quantil mais alto apresenta sinal negativo. Quanto ao nível de significância, os quatro quantis mais baixos se demonstram significativos, a 5%. Já no caso do IQIM, a variável tem sinal positivo e é significativa, a 5%, no primeiro, quarto, sexto, sétimo e oitavo quantil.

Nesse modelo, há evidência de que a escolaridade, embora não apareça significativa no agregado (modelo MQO), impacta positivamente o crescimento econômico nos municípios mais pobres, especialmente aqueles nos primeiros quantis. Esse resultado mostra-se aderente à noção de que o prêmio salarial é mais alto em sociedades com baixo nível de capital humano. Em particular, isso implica um grande espaço para políticas públicas focalizadas na educação nos municípios mais pobres do estado.

Em todos os quantis, a velocidade de convergência condicional mostra-se maior que a de convergência absoluta, apresentando resultados que variam de 6,21% (maior velocidade, exibida no quantil que representa os 20% com menor renda) a 3,35% (menor velocidade, verificada no quantil que representa os 80% com menor renda). Para tais velocidades, o tempo necessário para que a diferença de renda *per capita* caia pela metade é de, aproximadamente, 11,1 anos, no primeiro caso, e 20,6 anos, no segundo caso.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro de uma ordem social competitiva capitalista, na qual a geração e a acumulação de capital puramente econômico por muito tempo guiaram os interesses dos mais diversos setores da sociedade (que viam no crescimento da renda, sem levar em conta a sua concentração e distribuição, a melhor chance para o desenvolvimento econômico, que viria como consequência), a educação posta como capital humano, além de ser a melhor possibilidade de ascensão social, é importante propulsora de crescimento para os municípios mais pobres da Bahia.

Neste trabalho, buscou-se testar a relação entre crescimento econômico, capital humano e instituições para os municípios baianos, no período 2000-2010. A partir de uma regressão de convergência, foram especificados modelos, levando-se em conta a renda inicial e um grupo de variáveis de controle, composto pelo capital físico, capital humano e instituições.

Foram estimados modelos distintos, com MQO e com regressões quantílicas. No primeiro modelo, com MQO, a variável de capital humano

foi a medida de capital humano municipal desenvolvida pelo IPEA; no segundo modelo, os anos médios de escolaridade. Em ambos os casos, para o modelo MQO, capital humano e escolaridade, apesar do sinal positivo (como esperado), não foram significativos.

Foram refeitos os dois modelos com regressões quantílicas. No primeiro modelo quantílico, a renda inicial tem o sinal esperado para todos os quantis e é significativa em todos eles, a 5%. O capital físico apresenta sinal esperado, mas só é significativo a 5% nos três primeiros quantis. O capital humano, usando a variável medida pelo IPEA, não é significativo em nenhum caso, confirmando o caso MQO robusto. A qualidade institucional aparece significativa em seis casos, a 5%.

No segundo modelo quantílico, a renda inicial tem o sinal esperado para todos os quantis e é significativa em todos eles, a 5%. No caso do capital físico, o sinal é positivo, como esperado, para todos os quantis, e significativo, a 5%, em todos eles, exceto no quantil mais alto (0,9). A escolaridade média tem sinal positivo para todos os quantis, exceto no quantil mais alto (0,9), e se torna significativa para os primeiros quatro quantis, a 5%. Já no caso do IQIM, a variável tem sinal positivo e é significativa, a 5%, no primeiro, quarto, sexto, sétimo e oitavo quantil.

Sabe-se que dados estatísticos nem sempre capturam a realidade com fidedignidade. Eles são, na verdade, uma aproximação necessária para a realidade. Tanto os fatores definidores do capital humano quanto das instituições são complexos e dispensam análises levianas quanto à sua efetividade na promoção do desenvolvimento e do bem-estar das sociedades. Entretanto, existe uma necessidade pujante de políticas bem delineadas, eficazes, para a diminuição de problemas oriundos da má distribuição de renda. Para que isso possa acontecer, são necessárias pesquisas que possam sustentar as discussões teorizadas e debatidas outrora.

É natural que um país com a dimensão do Brasil possua crescimento desigual entre as suas regiões, estados e municípios. Para melhor entender as necessidades de cada um (a) e conseguir alavancar ou investir nas variáveis de maior influência, fazem-se necessários não apenas estudos dos seus indicadores socioeconômicos, mas também o cruzamento de variáveis.

Os resultados do trabalho, apesar de deverem ser vistos com cuidado, mostram que, para os municípios mais pobres, o capital humano, medido pela educação, tem potencial de influenciar positivamente o crescimento, melhorando a taxa de convergência para níveis de renda mais altos. Avanços na pesquisa são bem-vindos, tanto no que diz respeito ao refinamento do modelo empírico quanto à produção de base de dados mais acurados. De toda forma, o presente trabalho pode servir de ponto de partida para o debate acadêmico e para a formulação de políticas públicas localizadas.

Para os municípios mais pobres, o capital humano, medido pela educação, tem potencial de influenciar positivamente o crescimento

## REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. São Paulo: Campus, 2013.
- ARON, J. Growth and institutions: a review of the evidence. *The World Bank Research Observer*, [S.l.], v. 15, n. 1, p. 99-135, Feb. 2000.
- BARRETO, R.; ALMEIDA, E. *A contribuição do capital humano para o crescimento econômico e convergência espacial do PIB per capita no Ceará*. [Fortaleza]: IPECE, 2008.
- BARRO, R.; SALA-I-MARTIN, X. Convergence. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 100, n. 2, p. 223-251, Apr. 1992.
- BECKER, G. *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. 3rd ed. Chicago: University of Chicago Press, 1964.
- BLAUG, M. *Introdução à economia da educação*. Porto Alegre: Globo, 1975.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Agenda político-institucional*. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 27 ago. 2015.
- CAMERON, C.; TRIVEDI, P. *Microeconometrics: methods and applications*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- CARVALHO, J. E. A influência das instituições políticas e econômicas na erradicação da pobreza e da miséria. *Revista Outras Fronteiras*, Cuiabá, v. 2, n. 2, jul./dez. 2015.
- CATELA, E.; GONÇALVES, F. Convergência, para onde? Uma análise da dinâmica de distribuição de renda per capita a partir do modelo de misturas finitas. *Revista Economia Aplicada*, Ribeirão Preto, v. 13, n. 3, p. 441-461, jul./set. 2009.
- CHERNOZHUKOV, V.; HANSEN, C. Instrumental quantile regression inference for structural and treatment effect models. *Journal of Econometrics*, [S.l.], v. 132, n. 2, p. 491-525, Jun. 2006.
- \_\_\_\_\_. Instrumental variable quantile regression: a robust inference approach. *Journal of Econometrics*, [S.l.], v. 142, n. 1, p. 379-398, Jan. 2008.
- \_\_\_\_\_. Quantile models with endogeneity. *Annual Review of Economics*, Palo Alto, CA, v. 5, p. 57-81, Aug. 2013.
- DALCIN, A.; ANNEGUES, A.; ASSIS, R. Desigualdade de renda e retornos educacionais: uma abordagem quantílica. In: ENCONTRO DE ECONOMIA DO ESPÍRITO SANTO, 6., 2015, Vitória. *Trabalho apresentado...* Vitória, ES: CCJE; UFES, 2015.

DÍAZ, A. et al. Convergence in Brazil: new evidence using a multilevel approach. *Applied Economics*, London, v. 49, n. 50, p. 5050-5062, 2017.

FIRME, V.; SIMÃO, J. Análise do crescimento econômico dos municípios de Minas Gerais via Modelo MRW (1992) com capital humano, condições de saúde e fatores espaciais, 1991-2000. *Revista Economia Aplicada*, Ribeirão Preto, SP, v. 18, n. 4, p. 679-716, out./dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Análise do crescimento nos municípios de Minas Gerais através do modelo de Solow e sua versão ampliada com inserção de capital humano, 1991-2000: um estudo de caso para econometria espacial. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS REGIONAIS E URBANOS, 9., 2011, Natal. *Anais...* Natal: [UFRN], 2011.

GOMES, R.; ESPERIDIÃO, F. Convergência de renda: uma análise em painel para as regiões brasileiras no período 1995-2009. *Ensaíos FEE*, Porto Alegre, v. 37, n. 1, p. 115-144, jun. 2016.

HIRSCHMAN, A. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

JONES, C. I.; VOLLRATH, D. *Introdução à teoria do crescimento econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

LOPES, H. Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North. *Revista Economia Política*, São Paulo, v. 33, n. 4, p. 619-637, out./dez. 2013.

LUCAS JR., R. E. On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, [S.l.], v. 22, n. 1, p. 3-42, 1988.

MANKIW, N.; ROMER, D.; WEIL, D. A contribution to the empirics of economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, [S.l.], v. 107, n. 2, p. 407-37, May 1992.

MINCER, J. Investment in Human Capital and personal income distribution. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 66, n. 4, p. 281-302, ago de 1958.

NAKABASHI, L.; FELIPE, E. Capital humano nos municípios paranaenses. *Revista Análise Econômica*, Porto Alegre, v. 25, n. 47, p. 7-22, set. 2007.

OLIVEIRA, C.; JACINTO, P.; GROLLI, P. Crescimento econômico e convergência com a utilização de regressões quantílicas: um estudo para os municípios do Rio Grande do Sul (1970-2001). In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 34., 2006, Salvador. *Anais...* Salvador: ANPEC, 2006. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A014.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2017.

PEREIRA, A. *Uma análise do capital humano e crescimento econômico brasileiro no período de 1970-2001*. 2004. 148 f. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

PEREIRA, M.; LOPES, J. A importância do capital humano para o crescimento econômico. In: ENCONTRO DE PRODUÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA, 9., 2014, Campo Mourão, PR. *Anais...* Campo Mourão, PR: Universidade Estadual do Paraná, 2014.

PEREIRA, R. Teoria do capital humano: breve discussão teórica. *Revista de Estudos Sociais*, Cuiabá, v. 1, n. 2, p. 27-46, 1999.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO;  
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA  
APLICADA. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. Brasília: PNUD, 2016.  
Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>>.  
Acesso em: 16 out. 2016.

ROMER, P. Endogenous technological change. *The Journal of Political Economy*, [S.l.], v. 98, n. 5, p. 71-102, 1990.

SANTANA, A.; BARRETO, R. Qualidade institucional e desempenho econômico: análise empírica dos municípios brasileiros, 2010. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, Juiz de Fora, MG, v. 10, n. 2, p. 253-271, 2016.

SCHULTZ, T. *O valor econômico da educação*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1964.

\_\_\_\_\_. *O capital humano: investimentos em educação e pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

SOLOW, R. Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, [S.l.], v. 70, n. 1, p. 65-94, Feb. 1956.

TEIXEIRA, E.; SILVA, R. *Educação e crescimento econômico: uma análise econométrica para os municípios de São Paulo (1980-2000)*. São Paulo: Mackenzie, 2008.

VIANA, G.; LIMA, J. Capital humano e crescimento econômico. *Interações*, Campo Grande, v. 11, n. 2, p. 137-148, 2010.

WOLF, A. *Does education matter?: myths about education and economic growth*. London: Penguin Books, 2002.

**APÊNDICE****APÊNDICE A**

Resultado das regressões do primeiro modelo quantílico rodado, utilizando a variável capital humano do IPEA

	Quantis	Coefficientes	Erro Padrão	Razão - t
Const	0,100	1,98149	0,221874	8,93070
	0,200	2,14717	0,226172	9,49353
	0,300	1,85520	0,177863	10,4305
	0,400	2,02866	0,243369	8,33574
	0,500	2,15846	0,283907	7,60269
	0,600	1,85431	0,203841	9,09687
	0,700	1,75588	0,194828	9,01249
	0,800	1,69834	0,179747	9,44850
	0,900	1,96850	0,293815	6,69979
I_Y2000	0,100	-0,448940	0,0311458	-14,4141
	0,200	-0,462662	0,0317491	-14,5724
	0,300	-0,420957	0,0249677	-16,8600
	0,400	-0,413326	0,0341633	-12,0985
	0,500	-0,409824	0,0398537	-10,2832
	0,600	-0,342852	0,0286144	-11,9818
	0,700	-0,314708	0,0273492	-11,5070
	0,800	-0,285026	0,0252322	-11,2961
	0,900	-0,301254	0,0412446	-7,30408
I_K2000	0,100	0,0770882	0,0207340	3,71796
	0,200	0,0595430	0,0211356	2,81719
	0,300	0,0374838	0,0166212	2,25519
	0,400	0,0390384	0,0227427	1,71652
	0,500	0,0347654	0,0265309	1,31037
	0,600	0,0289060	0,0190488	1,51747
	0,700	0,0285137	0,0182065	1,56612
	0,800	0,00754347	0,0167972	0,449091
	0,900	0,00764740	0,0274568	0,278525
I_H2000	0,100	-0,0275737	0,0267183	-1,03202
	0,200	-0,00584945	0,0272358	-0,214771
	0,300	0,0190470	0,0214184	0,889283
	0,400	0,00224630	0,0293068	0,0766477
	0,500	-0,00298948	0,0341883	-0,0874416
	0,600	0,00341587	0,0245467	0,139158
	0,700	0,000412839	0,0234614	0,0175965
	0,800	0,0176988	0,0216453	0,817675
	0,900	0,00746699	0,0353814	0,211042
I_IQIM2000	0,100	0,215692	0,0495810	4,35030
	0,200	0,0799267	0,0505413	1,58141
	0,300	0,103603	0,0397460	2,60664
	0,400	0,122753	0,0543844	2,25714
	0,500	0,127706	0,0634431	2,01293
	0,600	0,107127	0,0455512	2,35179
	0,700	0,132155	0,0435371	3,03546
	0,800	0,0682860	0,0401670	1,70005
	0,900	0,0683276	0,0656572	1,04067

**APÊNDICE B**

Resultado das regressões do segundo modelo quantílico rodado, utilizando a escolaridade como medida de capital humano

	Quantis	Coefficientes	Erro Padrão	Razão - t
Const	0,100	1,67532	0,167626	9,99439
	0,200	1,85408	0,153875	12,0492
	0,300	2,00876	0,117507	17,0948
	0,400	1,91853	0,121394	15,8042
	0,500	2,11859	0,182431	11,6131
	0,600	1,81461	0,125179	14,4961
	0,700	1,76520	0,125892	14,0215
	0,800	1,79900	0,0811121	22,1791
	0,900	2,04094	0,143992	14,1740
I_Y2000	0,100	-0,479360	0,0410085	-11,6893
	0,200	-0,480765	0,0376445	-12,7712
	0,300	-0,451868	0,0287473	-15,7186
	0,400	-0,432023	0,0296982	-14,5417
	0,500	-0,415956	0,0446304	-9,32002
	0,600	-0,361043	0,0306242	-11,7895
	0,700	-0,320782	0,0307986	-10,4155
	0,800	-0,298336	0,0198435	-15,0345
	0,900	-0,283945	0,0352266	-8,06053
I_K2000	0,100	0,0554874	0,0104006	5,33504
	0,200	0,0580298	0,00954737	6,07809
	0,300	0,0444587	0,00729087	6,09786
	0,400	0,0409697	0,00753204	5,43938
	0,500	0,0352475	0,0113191	3,11398
	0,600	0,0357773	0,00776689	4,60638
	0,700	0,0297834	0,00781112	3,81294
	0,800	0,0201273	0,00503269	3,99931
	0,900	0,0131111	0,00893415	1,46753
I_ESC2000	0,100	0,181718	0,0721391	2,51900
	0,200	0,164817	0,0662213	2,48888
	0,300	0,109600	0,0505701	2,16729
	0,400	0,119396	0,0522428	2,28540
	0,500	0,0240602	0,0785104	0,306458
	0,600	0,0562213	0,0538718	1,04361
	0,700	0,00951966	0,0541785	0,175709
	0,800	0,0317425	0,0349072	0,909340
	0,900	-0,0765330	0,0619680	-1,23504
I_IQIM2000	0,100	0,196886	0,0594240	3,31323
	0,200	0,0911705	0,0545493	1,67134
	0,300	0,717897	0,0416567	1,72337
	0,400	0,104130	0,0430346	2,41969
	0,500	0,111035	0,0646724	1,71689
	0,600	0,106083	0,0443765	2,39052
	0,700	0,128314	0,0446292	2,87512
	0,800	0,0734660	0,0287545	2,55494
	0,900	0,0913325	0,0510457	1,78923



## RESUMO

Este artigo tem por objetivo compreender como o acesso à informação e a difusão do conhecimento contribuem para o fortalecimento da política de educação profissional da rede estadual de ensino da Bahia, na perspectiva do desenvolvimento regional. A garantia do acesso à informação tem sido objeto de discussão em muitos países, em especial na América Latina, proporcionando a difusão do conhecimento e contribuindo para o fortalecimento do processo de implementação de políticas públicas educacionais. Estudar essas contribuições na política de educação profissional é o objeto de investigação deste trabalho. Para tanto, a partir de levantamento bibliográfico, apresentam-se, inicialmente, os principais conceitos que envolvem a garantia do acesso à informação e a difusão do conhecimento nos espaços públicos. Em seguida, procura-se caracterizar a política baiana de educação profissional e a sua relação com o desenvolvimento territorial. A partir de levantamento no Sistema de Ouvidoria e Gestão Pública, da Ouvidoria-Geral do Estado, são tecidas considerações sobre as possíveis consequências do acesso à informação para o fortalecimento da política de educação profissional. Espera-se que o presente trabalho possa, a partir das reflexões e inferências sobre a temática em questão, proporcionar aos gestores educacionais um referencial para o aprimoramento de suas práticas e se tornar constructo para novas experiências de pesquisa. Conclui-se que a garantia de acesso às informações públicas contribui para o fortalecimento da política de educação profissional e para o desenvolvimento territorial do estado.

**Palavras-Chave:** Acesso à informação. Difusão do conhecimento. Educação profissional. Desenvolvimento territorial.

## ABSTRACT

This article aims to understand how access to information and the diffusion of knowledge contributes to the strengthening of the Professional Education policy of the state education system of Bahia in the perspective of regional development. The guarantee of access to information has been the subject of discussion in most countries and especially in Latin America, providing a strong diffusion of knowledge and contributing to the strengthening of the process of implementation of educational public policies. Studying these contributions in the Professional Education policy is the object of investigation of this work. To do so, based on a bibliographical survey, it presents the main concepts that involve the guarantee of access to information and the diffusion of knowledge in public spaces, and then seeks to characterize Bahian Professional Education policy and its relationship with the territorial development, and then, from a survey in the Ombudsman and Public Management System of the General Ombudsman's Office, make considerations about the possible contributions of access to information in Bahia to strengthen the Professional Education policy. It is hoped that the present work can, from the reflections and inferences on the subject in question, provide educational managers with a framework for the improvement of their practices and become constructs for new research experiences. It is concluded that the guarantee of access to public information contributes to the strengthening of the Professional Education policy, contributing to the territorial development of the state.

**Keywords:** *Access to information. Diffusion of knowledge. Professional education. Territorial development.*

# O acesso à informação e a difusão do conhecimento no fortalecimento da política de educação profissional da Bahia<sup>1</sup>

JOSÉ FRANCISCO BARRETTO NETO

Mestre em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb) e doutorando em Difusão do Conhecimento pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Assessor especial/ouvidor da Secretaria da Educação do Estado da Bahia. jfbneto2@gmail.com

ANA MARIA FERREIRA MENEZES

Doutora em Administração Pública e mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora plena da Universidade do Estado da Bahia (Uneb) e professora permanente do Doutorado Multi-Institucional e Multidisciplinar em Difusão do Conhecimento (DMMDC) da UFBA e da Uneb. ana\_mmenezes@hotmail.com

**NAS ÚLTIMAS** décadas, o direito de acesso à informação pública tem sido muito debatido nos países ao redor do mundo e, na América Latina, tem ocupado os legisladores na elaboração de leis que garantam esse direito. O assunto tem sido destaque também nas agendas dos organismos internacionais e da sociedade civil que defendem os direitos humanos e vêm debatendo e monitorando a implementação da garantia desse direito.

A obrigatoriedade de os agentes públicos prestarem as informações produzidas pela gestão pública, ou sob custódia do Estado, sobre as políticas públicas, programas e ações de governo tem favorecido uma maior difusão do conhecimento. Isso proporciona um acompanhamento mais efetivo das ações e contribui para a ampliação do exercício da cidadania, a participação e o controle social das políticas públicas.

1 O presente trabalho é fruto da pesquisa de doutoramento em andamento apresentada ao Programa de Doutorado Multi-Institucional e Multidisciplinar em Difusão do Conhecimento (DMMDC), sob a orientação da Prof. Dra. Ana Maria Ferreira Menezes, ligado às seguintes instituições: Universidade Federal da Bahia (UFBA), Laboratório Nacional de Computação Científica (LNCC/MCT), Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Universidade do Estado da Bahia (Uneb), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) e FIEB/Senai/Cimatec.

**O conhecimento tem sido o principal fator gerador de riquezas, substituindo paradigmas focados em padrões de produção tradicional, como terra, capital e trabalho**

Com o advento da chamada revolução tecnológica e das transformações no mundo do trabalho, o conhecimento tem sido o principal fator gerador de riquezas, substituindo paradigmas focados em padrões de produção tradicional, como terra, capital e trabalho. Vive-se a chamada era da informação e do conhecimento. Nesse contexto, as organizações privadas e públicas têm buscado revisar seus modelos de gestão, adequando-se às novas práticas gerenciais que possibilitam sua sobrevivência em um cenário cada vez mais competitivo. Dessa forma, buscam superar os modelos de gestão tradicionais e burocráticos para adotar padrões emergentes fundamentados nos processos de gestão e compartilhamento do conhecimento, que promovam a inclusão social e a redução das desigualdades. A difusão do conhecimento, nesse contexto, tem sido de suma importância para as organizações, sobretudo na administração pública, no enfrentamento de mudanças constantes e incertezas.

Desse modo, a expansão da política de educação profissional assumida pelos governos progressistas, em especial o governo baiano, a partir de 2008, visa proporcionar aos jovens, trabalhadores e trabalhadoras e estudantes egressos da escola pública a elevação da escolaridade e a inserção cidadã no mundo do trabalho, em consonância com as demandas sociais e diretrizes de desenvolvimento estabelecidas no plano plurianual (PPA) do estado.

Nesta perspectiva, o presente artigo tem por objetivo compreender como o acesso à informação e a difusão do conhecimento contribuem para o fortalecimento da política de educação profissional da rede estadual de ensino da Bahia, na perspectiva do desenvolvimento regional.

Para tanto, a partir de um levantamento bibliográfico para identificar as obras que irão fundamentar a presente investigação e que servirão como guia para a compreensão das problemáticas para o alcance dos objetivos elencados, foi feito um estudo dos principais conceitos que envolvem a garantia do acesso à informação e a difusão do conhecimento nos espaços públicos. Em seguida, procura-se caracterizar a política de educação profissional da rede estadual de ensino e a sua relação com o desenvolvimento territorial. Em um terceiro momento, são tecidas considerações sobre as possíveis contribuições do acesso à informação na Bahia para o fortalecimento da política de educação profissional, a partir dos mecanismos utilizados pelos gestores da política e levantamento no Sistema de Ouvidoria e Gestão Pública, da Ouvidoria-Geral do Estado. Por fim, apresentam-se as considerações finais, com alguns resultados, visto que a presente pesquisa está em andamento.

Espera-se que este estudo possa contribuir com os gestores educacionais no aprimoramento de suas práticas e com os demandantes da

política de educação profissional, no sentido de ampliar o uso do acesso à informação e da difusão do conhecimento para um melhor acompanhamento e controle social dessa política e para o enfrentamento das rápidas mudanças que afetam as organizações e o mundo do trabalho no cenário atual.

## **A GARANTIA DO ACESSO À INFORMAÇÃO NA PERSPECTIVA DA DIFUSÃO DO CONHECIMENTO**

Na virada para o século XXI, a discussão em torno do direito ao acesso à informação pública cresceu em diversos países ao redor do mundo. No continente americano, a elaboração de leis que garantam esse direito tem sido a preocupação dos legisladores e governos, bem como está presente nas agendas dos organismos internacionais e da sociedade civil, que vêm debatendo e monitorando a sua implementação.

Tal iniciativa tem contribuído para a obrigatoriedade de os agentes públicos prestarem as informações produzidas pela gestão pública ou sob custódia do Estado, proporcionando o fortalecimento da democracia participativa e do exercício da cidadania. Isso tem favorecido uma maior difusão do conhecimento, permitindo um acompanhamento mais efetivo das políticas públicas, e contribuído para o desenvolvimento dos territórios. Segundo Dowbor (2004, p. 2), “[...] a informação adequada, e bem distribuída, constitui simultaneamente um instrumento de cidadania e de racionalidade do desenvolvimento social”.

Além disso, o advento das inovações tecnológicas e da internet tem possibilitado a gestão e a difusão das informações e o seu compartilhamento em tempo real, garantindo o seu acesso a um número cada vez maior de pessoas e favorecendo o empoderamento dos cidadãos.

Segundo Lanza (2016), da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, órgão ligado à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH/OEA), merecem destaque duas inovações tecnológicas que contribuíram para o fortalecimento do instituto do direito ao acesso à informação pública: a copiadora, em 1964, e a internet, em 1989.

Tendo como ponto de partida a legislação sueca de 1766, a primeira sobre liberdade de pensamento e acesso à informação pública, muito se discute sobre o acesso à informação como direito fundamental humano e mecanismo de garantia de outros direitos, um instituto que tem crescido ao longo do tempo.

No entanto, segundo Villanueva (2006, p. 5), alguns países normatizaram essa temática em forma de decretos ou regulamentos apenas para parecerem politicamente corretos, não garantindo o pleno acesso

O advento das inovações tecnológicas e da internet tem possibilitado a gestão e a difusão das informações e o seu compartilhamento em tempo real [...] favorecendo o empoderamento dos cidadãos.

**Em uma sociedade democrática é imprescindível o conhecimento das informações produzidas e/ou custodiadas pelo Estado para a realização efetiva da cidadania e da participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas**

à informação e a efetividade da norma. Ou seja, não há a preocupação de sistematizar as informações para garantir acesso de modo integrado, proporcionando o fortalecimento da cidadania.

Vale ressaltar como marcos importantes de fortalecimento desse instituto a Declaração Universal dos Direitos Humanos, datada de 1948, que, em seu Artigo 19, estabelece que toda pessoa tem o direito de “[...] procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”; a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, também datada de 1948, aprovada na IX Conferência Internacional Americana, realizada em Bogotá, que também cria a Organização dos Estados Americanos (OEA); a Convenção Americana dos Direitos Humanos, também chamada de Pacto de San José da Costa Rica, que entrou em vigor em 1978 e que, em seu Artigo 13, estabelece que toda pessoa tem “[...] a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha” (LANZA, 2016).

No Brasil, o direito de acesso à informação está previsto na Constituição federal de 1988, em seu Artigo 5º, que preceitua o direito de todos receberem dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja indispensável à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 2016, p. 10-11). No entanto, este dispositivo constitucional só foi regulamentado por meio da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação (LAI)), de 18 de novembro de 2011, que entrou em vigor em 16 de maio de 2012, após três anos de debates no Congresso Nacional (BRASIL, 2011).

Na Bahia, esse dispositivo foi regulamentado pela Lei nº 12.618, de 28 de dezembro de 2012. Apesar da ausência de uma norma específica que defina os procedimentos e diretrizes de sua implementação, o acesso à informação foi efetivado com a entrada em vigor a lei federal, destacando-se como antecedente a criação do Transparência Bahia, em 2007, portal que permite ao cidadão fazer o acompanhamento das contas públicas do estado (BAHIA, 2013).

O acesso à informação pública se constitui numa ferramenta fundamental para o exercício de outros direitos humanos. Em uma sociedade democrática é imprescindível o conhecimento das informações produzidas e/ou custodiadas pelo Estado para a realização efetiva da cidadania e da participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas. Como afirma a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão (CIDH/OEA),

*[...] el acceso a la información es una herramienta que se ajusta perfectamente a lo que se espera de los miembros de una sociedad democrática. En sus manos, la información pública sirve para proteger derechos y prevenir abusos de parte del Estado. Es una herramienta que da poder a la sociedad civil y es útil para luchar contra males como la corrupción y el secretismo, que tanto daño hacen a la calidad de la democracia en nuestros países. (ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS; COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2012, p. x).*

Desse modo, nota-se a relevância do direito de acesso às informações públicas como ferramenta de fortalecimento da difusão do conhecimento, na perspectiva de garantir para os cidadãos outros direitos fundamentais, como a educação, bem como proporcionar o acompanhamento das políticas públicas, visando à tomada de decisões que favoreçam o desenvolvimento regional.

Entende-se aqui como difusão do conhecimento não a mera transmissão de informações, mas os processos de disseminação, espalhamento e divulgação das informações produzidas e sistematizadas a partir de um determinado propósito, finalidade e direcionamento gerador de uma ação. Esses processos envolvem a transmissão e a assimilação de conceitos, dados ou informações sobre o mundo existencial ou a respeito das ações humanas. Galeffi (2011, p. 30) afirma:

A Difusão do Conhecimento pode ser descrita como a disponibilização pragmática de um processo produtivo sistematizado tendo em vista a operação de apropriação da parte de todos os que possam acessar o que está sendo difundido como conhecimento do fazer e do saber fazer, ou do conhecer e do saber conhecer próprios de um determinado setor das atividades humanas. A difusão, assim, responde ao imperativo do conhecimento implicado com o desenvolvimento humano sustentável.

Assim, a difusão do conhecimento deve ser compreendida como o processo capaz de tornar o conhecimento uma ferramenta útil para as transformações na sociedade. O compartilhamento do conhecimento tem sido a base da inovação e da produção de novos conhecimentos necessários ao desenvolvimento sustentável do ser humano. A difusão do conhecimento deve ser socialmente contextualizada numa perspectiva inclusiva e plural, capaz de promover a emancipação humana e a tomada de decisões no processo de acompanhamento das políticas públicas educacionais.

Para Ribeiro, Menezes e Campos (2016, p. 160), a difusão do conhecimento envolve os processos de disseminação quando se trata do compartilhamento de informações científicas entre especialistas, cientistas

**A difusão do conhecimento deve ser socialmente contextualizada numa perspectiva inclusiva e plural, capaz de promover a emancipação humana e a tomada de decisões no processo de acompanhamento das políticas públicas educacionais**

**A política educacional baiana tem como base o desenvolvimento socioeconômico e ambiental nos territórios de identidade e cadeias produtivas**

e pesquisadores, a partir de uma linguagem especializada e de divulgação, e quando se refere à popularização das informações, por meio de uma linguagem acessível ao público em geral.

A divulgação é essencial para o desenvolvimento, tendo em vista que favorece a circulação de ideias e informações sobre o processo de formulação e implementação das políticas públicas, dinamizada pela relação entre a produção de saber e a sua socialização. Isso contribui para o acompanhamento das políticas, em específico a de educação profissional, e fomenta a geração de novos saberes.

## **A POLÍTICA BAIANA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**

A política de educação profissional, implementada no estado da Bahia a partir de 2008, por meio do Plano de Educação Profissional da Bahia, é direcionada aos jovens, trabalhadores e trabalhadoras e estudantes egressos da escola pública, com a finalidade de promover a elevação da escolaridade e inserção cidadã no mundo do trabalho. Vale salientar que as políticas de educação profissional são formuladas em consonância com as diretrizes de desenvolvimento para o estado, estabelecidas no plano plurianual (PPA), envolvendo escuta social, chamado de PPA participativo.

A política educacional baiana tem como base o desenvolvimento socioeconômico e ambiental nos territórios de identidade e cadeias produtivas. Os cursos oferecidos, tanto os de formação técnica quanto os de qualificação profissional, ofertados pela rede estadual, têm preocupação com as demandas socioeconômicas e ambientais dos territórios, favorecendo aos estudantes maiores possibilidades de inserção cidadã no mundo do trabalho nas suas próprias regiões.

Além disso, a concepção de educação profissional defendida pela rede estadual tem como referência a formação do homem em todas as suas dimensões. Dessa forma, propõe a superação da dicotomia entre formação geral (propedêutica) para um determinado segmento da sociedade e educação profissional (técnica) para preparar mão de obra para o mercado. Frigotto, Ciavatta e Ramos (2009, p. 4) afirmam:

Esta dualidade e a articulação da educação básica com a formação profissional se efetivam, em diferentes sociedades, de forma diversa, dependendo dos seus processos históricos e das relações de força entre grupos, classes e frações de classe internamente e na sua posição nas relações internacionais.

Nesse sentido, afirma também Pereira (2012, p. 354) que a educação profissional deve superar dicotomias entre campos de saberes e reconhecer a importância do conhecimento que contemple a pluralidade e os processos sociais em sua complexidade.

Outra característica da política de educação profissional da rede estadual da Bahia é a integração entre o ensino médio e o profissional, articulando formação científica, sócio-histórica e tecnológica. Assim, almeja-se a superação de um ensino voltado para o desenvolvimento de habilidades e competências requeridas pelo mercado na direção de uma escola que possibilite a síntese entre teoria e prática e proporcione a valorização de saberes plurais socialmente referenciados.

Para responder a essas demandas foi criada, no âmbito da Secretaria da Educação, em 2007, a Superintendência de Educação Profissional (Suprof), transformada, em 2016, em Superintendência de Educação Profissional e Tecnológica (Suprot), com a finalidade de formular e implementar projetos e ações de educação profissional. Por meio do Decreto nº 11.355/2008, foram instituídos, a partir de unidades escolares já existentes, os centros estaduais e os centros territoriais de educação profissional, “[...] visando o desenvolvimento social, econômico e ambiental, a interação da Educação Profissional com o mundo do trabalho e o incentivo à inovação e desenvolvimento científico-tecnológico” (BAHIA, 2008).

Os centros estaduais são temáticos e têm por objetivo formar jovens e trabalhadores para atender as demandas geradas pelo setor produtivo da Bahia. Os centros territoriais são voltados para atender as vocações do desenvolvimento socioeconômico e ambiental dos territórios de identidade, ofertando cursos dentro dos eixos tecnológicos.

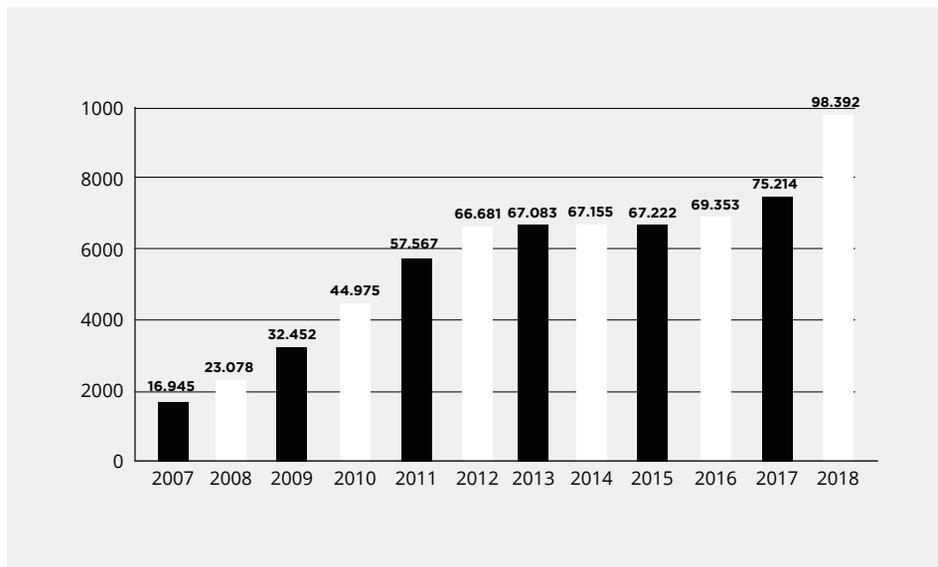
A rede estadual está presente, atualmente, em 220 municípios, nos 27 territórios de identidade, sendo composta de 41 centros territoriais e 38 centros estaduais de educação profissional, além de 34 anexos e 88 unidades de ensino médio que também ofertam essa modalidade de ensino.

Observa-se no Gráfico 1 que a educação profissional da rede estadual de ensino da Bahia teve uma grande expansão, saindo de 16.945 estudantes em 2007 para 98.392 alunos em 2018. A rede estadual oferece 87 diferentes cursos técnicos, em 11 eixos tecnológicos, 141 cursos de curta duração, por meio do Pronatec, além dos cursos do Programa Projovem Urbano/Campo e Saberes da Terra. Em 2018, a política de educação profissional passou por uma reestruturação curricular, visando atender os objetivos estratégicos do programa de governo Educar para Transformar (BAHIA, 2018b).

**Os centros  
territoriais  
são voltados  
para atender as  
vocações do de-  
senvolvimento  
socioeconômico  
e ambiental dos  
territórios de  
identidade**

**Gráfico 1**

Evolução da matrícula da educação profissional da rede estadual de ensino — Bahia — 2007-2018



Fonte: Bahia (2018b). Elaborado pelos autores.

A expansão da educação profissional da Bahia, além de ser umas das prioridades do atual governo, pretende atender ao desafio posto no Plano Nacional de Educação. Em sua Meta 10, o plano propõe oferecer 25% das matrículas de jovens e adultos de forma integrada à educação profissional e, na Meta 11, preceitua a duplicação das matrículas de nível médio nessa modalidade no segmento público (BRASIL, 2014, p. 69-71).

Assim estruturada e implementada, a expansão da educação profissional e tecnológica do estado deverá contribuir com o desenvolvimento socioeconômico e ambiental nos territórios.

É comum a redução da ideia de desenvolvimento ao aspecto econômico, confundindo-o com crescimento ou modernização tecnológica. É certo afirmar que o conceito de desenvolvimento inspira-se nas sociedades ocidentais, ditas mais avançadas industrialmente e em recursos tecnológicos, que buscam elaborar modelos para o resto do mundo, principalmente para os países mais pobres.

Essa concepção propõe um modelo único de desenvolvimento para todos os povos, ignorando os diferentes contextos e as diversidades culturais. Assim, não enxerga a distinção entre modernização e desenvolvimento, que deveriam ser compreendidos como processo para se chegar à modernidade e como política de transformação da sociedade, respectivamente.

Souza (1997, p. 15) ressalta a impropriedade de se reduzir a ideia de desenvolvimento a plano econômico, crescimento e modernização. Ele

afirma que um crescimento a reboque de um progresso técnico pode, na verdade, gerar situações de exclusão, e a modernização tecnológica pode ter sua importância relativizada a partir de seus efeitos no mundo do trabalho ou no ambiente natural. Segundo Souza (2007), “[...] o desenvolvimento estritamente econômico só pode ser, na melhor das hipóteses, um meio, e jamais um fim, não sendo razoável, por conseguinte, ‘economicizar’ o desenvolvimento em geral”.

Uma proposta alternativa de desenvolvimento deverá estar voltada para a qualidade geral da vida humana e a expansão das liberdades reais, contemplando os aspectos políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Nessa perspectiva, Sen (2000, p. 52-53) diz que é preciso “[...] ver o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. [...] O processo de desenvolvimento, quando julgado pela ampliação da liberdade humana, precisa incluir a eliminação da privação dessa pessoa”.

Isso implica uma nova concepção de sociedade, uma inversão do atual papel do Estado, uma intensa participação da sociedade civil e uma valorização dos atores locais. O desenvolvimento não está reduzido ao aspecto econômico, ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e da industrialização.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento assumido como fim vai se orientar pelas demandas locais e regionais, como espaços organizados e dirigidos por um grupo social, que, pelas suas especificidades, oferece resistência às imposições da sociedade capitalista. O que não significa o isolamento do global, mas a busca da integração com o mundo a partir do local, ou seja, “pensar globalmente e agir localmente”.

Isso supõe um salto qualitativo na prática cidadã e implica que os atores locais estejam organizados e mobilizados na defesa de seus interesses e desejos. Sendo assim, é mister uma democracia que, mais do que representativa, seja participativa, na qual as decisões do que é melhor para a comunidade sejam tomadas por aqueles que vivenciam a problemática de perto, na qual os processos decisórios aconteçam de “baixo para cima”.

Destarte, é necessário que a política e o Estado não estejam submetidos ao aspecto econômico e aos ditames do mercado. Ao Estado, portanto, cabe articular o planejamento territorial a partir das decisões locais, facilitar o financiamento, proporcionar o acesso às novas tecnologias, às informações e às condições de integração entre os diversos territórios entre si e o global.

É no território que se organizam as instituições públicas e privadas, que devem estabelecer parcerias e redes para a concretização de uma nova

É mister uma  
democracia  
que, mais do  
que represen-  
tativa, seja  
participativa,  
na qual as  
decisões do que  
é melhor para  
a comunidade  
sejam tomadas  
por aqueles que  
vivenciam a  
problemática  
de perto

**A educação deve proporcionar os conhecimentos necessários para essa transformação [econômica e social]**

alternativa de vida mais justa, sustentada ecologicamente e centrada nas pessoas que vivem em um ambiente concreto. O território, nesse contexto, deve se constituir numa instituição de apoio às iniciativas no plano local, pois detém melhor as informações e está perto de produtores e consumidores finais.

Nessa perspectiva, a economia não pode ser pensada do ponto de vista da acumulação de lucros e capital, mas pautada pelas necessidades humanas e pela equidade, respeitando a diversidade cultural e a biodiversidade natural e valorizando a identidade de cada território, na busca da qualidade de vida sustentável.

Para tanto, são necessárias a rearticulação dos espaços locais e a redefinição da cidadania numa visão democrática e mais horizontal. Daí a centralidade da educação profissional no processo formativo para a implementação do desenvolvimento baseado na sustentabilidade.

Para Dowbor (2004, p. 16), a ideia de que o desenvolvimento se faz com os indivíduos sendo donos, coletivamente, do processo de transformação econômica e social remete à questão de que a educação deve proporcionar os conhecimentos necessários para essa transformação [econômica e social]. Seguindo essa linha de raciocínio, Dowbor (2004, p. 16) afirma:

A ideia de educação para o desenvolvimento local está diretamente vinculada a esta compreensão, e à necessidade de se formar pessoas que amanhã possam participar de forma ativa das iniciativas capazes de transformar o seu entorno, de gerar dinâmicas construtivas.

A expansão educacional associada à qualidade do ensino também contribui para a sustentabilidade do desenvolvimento, na medida em que favorece o crescimento econômico e proporciona maior igualdade e mobilidade social. Como afirma Barros, Henriques e Mendonça (2002, p. 1), “[...] a expansão educacional é essencial para fomentar o crescimento econômico e reduzir a desigualdade e a pobreza”.

No momento em que os atores locais começam a estudar e conhecer a sua própria realidade de modo científico e organizado, indo além do que já é vivenciado, passam também a buscar soluções adequadas a essa realidade sem agredir seus valores, sua identidade e o ambiente natural em que vivem. Nesse sentido, Dowbor (2004, p. 18) enfatiza:

A educação não pode se limitar a constituir para cada aluno um tipo de estoque básico de conhecimentos. As pessoas que convivem num território têm de passar a conhecer os problemas comuns, as alternativas, os potenciais. A escola passa a ser uma articuladora entre as necessidades do desenvolvimento local, e os conhecimentos correspondentes.

Sendo assim, o conhecimento profundo e sistematizado do território, de seus valores culturais, de sua identidade, de seus aspectos históricos e de seus potenciais econômicos é condição primordial do desenvolvimento numa visão sustentável.

A escola também tem o papel de organizar e disseminar a informação, elemento essencial da democracia participativa. A informação socialmente organizada sobre as necessidades práticas permite a ação informada do cidadão e das instituições, bem como os elementos necessários para os processos de tomadas de decisão.

A escola, quando comprometida com a comunidade na qual está localizada, é um espaço apropriado para o debate sobre o seu entorno e as políticas públicas a serem implementadas, como também local para a discussão sobre a própria cidadania e a prática das liberdades.

Assim sendo, a escola deve estar articulada com outras instituições da comunidade, visando à troca de informações e à ação coletiva em torno do desenvolvimento da localidade e objetivando o debate sobre seu próprio projeto político-pedagógico, que deve ter vinculações fortes com as demais práticas sociais. No entanto, deve-se ter cautela para não se deslocar a escola do seu foco principal, que é a aprendizagem e a formação integral do cidadão. Ao cumprir sua função social, a escola pode contribuir para formar homens livres, críticos e participativos.

Desse modo, implementar políticas públicas educacionais implica levar em consideração a visão da sustentabilidade para um desenvolvimento local. Isso quer dizer que as políticas de educação profissional devem estar articuladas com os interesses do território e devem ser formuladas e implementadas de “baixo pra cima”, com ampla participação dos atores locais.

## **O ACESSO À INFORMAÇÃO NA BAHIA E O FORTALECIMENTO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL**

No estado da Bahia, para garantir o direito de acesso às informações públicas, o governo sancionou a Lei 12.618/2012, de 28 de dezembro de 2012, estabelecendo os princípios, diretrizes e procedimentos que concretizam o acesso aos registros administrativos e às informações sobre atos, políticas e programas de governo, em consonância com as normas gerais estabelecidas pela Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação (LAI)). Merece destaque, como antecedente da referida lei, a criação do Transparência Bahia, em 2007, portal que permite ao cidadão fazer o acompanhamento das contas públicas do estado.

A informação socialmente organizada sobre as necessidades práticas permite a ação informada do cidadão e das instituições, bem como os elementos necessários para os processos de tomadas de decisão

### Essa lei regula- menta e norma- tiza a transpa- rência ativa [Lei 12.618/2012]

Essa lei regulamenta e normatiza a transparência ativa [Lei 12.618/2012], que consiste na obrigação de os órgãos e entidades públicas promoverem, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso ou em sítios oficiais da rede mundial de computadores, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, sobre a implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos. Regulamenta ainda a transparência passiva, que consiste no atendimento de requerimentos formais de pedidos de informações públicas.

No âmbito do estado, o pedido de acesso à informação deve ser feito mediante requerimento identificado, por meio da Ouvidoria-Geral do Estado ou das ouvidorias especializadas de cada órgão ou entidade, especificando o órgão de que se deseja a informação requerida.

No tocante à Secretaria da Educação, as informações sobre a implementação de programas e projetos são atualizadas constantemente no Portal da Educação<sup>2</sup>, garantindo a transparência ativa sobre as ações do órgão. No caso da política de educação profissional, existe uma página específica do portal<sup>3</sup> que apresenta os princípios, diretrizes e características dessa política.

A página da educação profissional destaca ainda as características da rede, os centros territoriais e estaduais e as unidades compartilhadas, as formas de acesso aos cursos, as orientações pedagógicas no tocante às diretrizes curriculares, planos de cursos e ementas dos componentes curriculares, bem como as formas de controle e participação social.

No que se refere ao controle e à participação social, destaca-se o Fórum de Educação da Bahia, com caráter consultivo, criado em 2006 e reativado em 2009, e os conselhos dos centros territoriais de educação profissional, que têm por finalidade promover o acesso às informações, a difusão do conhecimento e a participação da comunidade territorial no processo de implementação dos cursos e no fortalecimento do projeto político-pedagógico desenvolvido, estruturados com composição paritária dos segmentos da comunidade escolar e do território. Merecem destaque ainda os seminários territoriais de educação profissional, que objetivam discutir com a comunidade escolar, movimentos sociais, gestores públicos, representantes de agricultores familiares, integrantes do setor produtivo e representantes do mundo do trabalho a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica nos 27 territórios de identidade da Bahia.

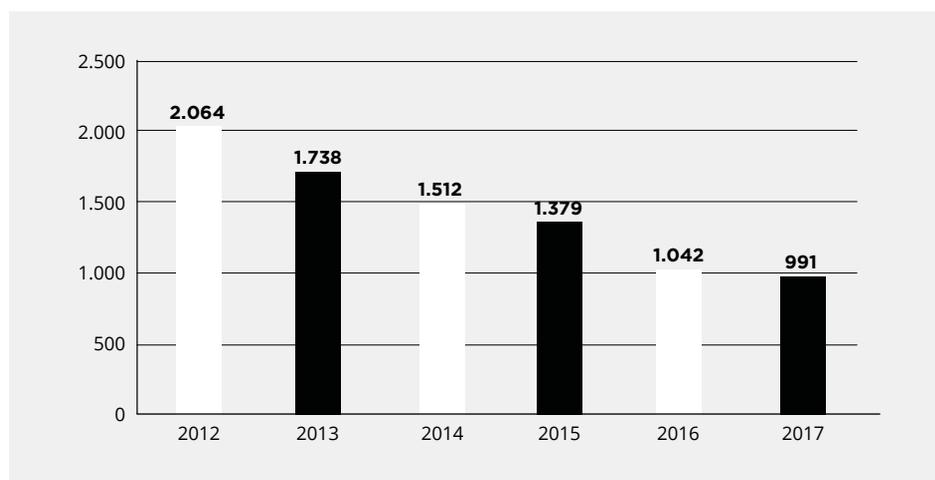
2 Link para acesso ao Portal da Secretaria da Educação do Estado: <<http://www.educacao.ba.gov.br/>>.

3 Link para acesso à página da educação profissional: <<http://escolas.educacao.ba.gov.br/apresentacaoep/>>.

No que se refere à transparência passiva, a garantia de acesso à informação na Secretaria da Educação é coordenada pela Ouvidoria da Educação, que recebe os pedidos de acesso, faz o devido tratamento e responde aos cidadãos por meio do Sistema de Ouvidoria e Gestão Pública (TAG). No Gráfico 2, observa-se a série histórica, entre 2012 e 2017, dos pedidos de informação referentes aos serviços, programas e projetos da Secretaria da Educação, entre eles a política de educação profissional.

### Gráfico 2

Pedidos de informação — Secretaria da Educação — Bahia — 2012-2017



Fonte: Bahia (2018a)-Sistema de Ouvidoria e Gestão Pública. Elaborado pelos autores.

Com esses mecanismos e ferramentas, a Secretaria da Educação do Estado da Bahia garante o acesso às informações públicas sobre as suas políticas e ações. Desse modo, proporciona a difusão do conhecimento, a divulgação para a sociedade de suas ações, programas e projetos, dentre eles os voltados para a formação profissional dos jovens baianos.

Com a garantia de acesso à informação e a difusão de conhecimento proporcionada pela ampliação do compartilhamento de informações, associadas à crescente demanda dos movimentos sociais pela participação nas políticas e decisões de governo, contribui-se para o fortalecimento e a consolidação da política de educação profissional da Bahia.

Vale ressaltar que, apesar desses mecanismos de acesso à informação e difusão do conhecimento, ainda é incipiente a busca e compartilhamento dessas informações. Nesse sentido, se coloca como grande desafio para as políticas públicas a ampliação de acesso do cidadão ao processo de formulação e implementação dessas políticas.

Cabe ao Estado proporcionar os meios que permitam a plena satisfação do direito de acesso à informação, em um curto espaço de tempo

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou compreender a contribuição do acesso à informação e da difusão do conhecimento para o fortalecimento da política de educação profissional da rede estadual de ensino da Bahia, na perspectiva do desenvolvimento regional. O estudo trouxe alguns conceitos básicos que envolvem o direito de acesso e a difusão do conhecimento, a caracterização da política de educação profissional e a relação entre os mecanismos de compartilhamento de informações dessa política com o sua ampliação e fortalecimento no estado.

Nota-se que a garantia do direito de acesso à informação pública é uma ferramenta proporcionadora de outros direitos fundamentais do homem, defendida pelos principais organismos internacionais no mundo e, em particular, no continente americano. É um instituto de fortalecimento da participação e do controle social das políticas públicas governamentais e de inserção cidadã no processo de formulação e implementação de políticas educacionais. Assim, proporciona maior difusão do conhecimento sobre os saberes e as práticas que envolvem a política pública.

Dessa forma, cabe ao Estado proporcionar os meios que permitam a plena satisfação do direito de acesso à informação, em um curto espaço de tempo. Esse acesso pode se dar ainda por meio da transparência ativa. O Estado também deve desenvolver políticas e práticas de conservação, gestão e difusão das informações custodiadas ou produzidas por seus agentes públicos.

A análise dos dados demonstrou que os cidadãos ainda não conhecem em plenitude esse direito, visto que o universo demandante da política de educação profissional é bem maior do que o número de pedidos de acesso registrados pela ouvidoria, e a maioria das demandas de acesso está restrita à população de Salvador. Assim, o desafio é o desenvolvimento de uma política de divulgação da LAI, que não pode ficar restrita ao âmbito do Estado, mas deve ser assumida pela sociedade civil organizada.

De todo modo, pode-se dizer que, com os mecanismos e ferramentas utilizados pela Secretaria da Educação do Estado da Bahia – a exemplo dos fóruns, conselhos, seminários territoriais, transparência ativa por meio da internet e atendimento dos pedidos de acesso –, tem sido garantido, ainda que de forma elementar, o acesso às informações públicas sobre as suas políticas e ações. Desse modo, proporciona-se a difusão do conhecimento, isto é, a divulgação para a sociedade de suas ações, programas e projetos, dentre eles os voltados para a formação profissional dos jovens baianos. Isso tem contribuído para a ampliação e o fortalecimento da política de educação profissional na rede estadual.

Por fim, destaca-se que muito ainda precisa ser feito para a plena garantia do direito de acesso à informação e difusão do conhecimento sobre as ações de governo e as políticas educacionais, em particular, a de educação profissional. Considera-se que a formação integral do sujeito e a sua inserção no mundo do trabalho de forma autônoma e que garanta o desenvolvimento para a liberdade requerem que o cidadão esteja bem informado e empoderado para a participação e o controle social. Assim, não é pretensão dos autores esgotar essa discussão, que continua aberta para outras contribuições e novas interpretações que venham a contribuir para uma melhor compreensão da temática em tela.

## REFERÊNCIAS

BAHIA. Lei nº 12.618, de 28 de dezembro de 2012. Regula o acesso a informações no âmbito do Estado da Bahia. *Diário Oficial [do] Estado da Bahia*, Salvador, 3 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 6 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 11.355, de 4 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a instituição dos Centros Estaduais e dos Centros Territoriais de Educação Profissional no âmbito do Sistema Público Estadual de Ensino do Estado da Bahia. *Diário Oficial [do] Estado da Bahia*, Salvador, 5 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 6 maio 2018.

BAHIA. Ouvidoria Geral do Estado. *Sistema de Ouvidoria e Gestão Pública*. Disponível em: <<http://www.tag2.ouvidoriageral.ba.gov.br/tag/ConsultaAberta20171027.dll/EXEC>>. Acesso em: 6 maio 2018a.

BAHIA. Secretaria de Educação. *Dados da educação profissional da rede estadual da Bahia*. Salvador: SEC, 2018b.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. *Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. (Texto para discussão, 857). Disponível em: <[www.ipea.gov.br/pub/tb/2002/tb\\_0857.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/tb/2002/tb_0857.pdf)>. Acesso em: 6 maio 2018.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 6 maio 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Plano Nacional de Educação 2014-2024*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. (Série Legislação,125). Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2017.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. *Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal*. 2. ed. Brasília: CGU, 2016.

DOWBOR , Ladislau. *Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável*. [S.l.: s.n.], 2004. Disponível em: <<http://dowbor.org/2004/10/informacao-para-a-cidadania-e-o-desenvolvimento-sustentavel-2.html/>>. Acesso em: 16 maio 2018.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. *Educação e desenvolvimento*. [S.l.]: UNESCO, 2009. Coletânea organizada pelo Centro Internacional de Educação Técnica e Profissional. Disponível em: <[http://redeescoladegoverno.rs.gov.br/upload/1392219264\\_Educa%C3%A7%C3%A3o%20Profissional%20e%20Desenvolvimento.pdf](http://redeescoladegoverno.rs.gov.br/upload/1392219264_Educa%C3%A7%C3%A3o%20Profissional%20e%20Desenvolvimento.pdf)>. Acesso em: 6 maio 2018.

GALEFFI, Dante Augusto. Saberes plurais e difusão do conhecimento em educação: uma perspectiva transdisciplinar. In: GURGEL, P. R. H.; SANTOS, Wilson Nascimento. *Saberes plurais, difusão do conhecimento e práxis pedagógica*. Salvador: EDUFBA, 2011.

LANZA, Edison. Evolução do direito de acesso à informação pública no continente americano. In: SEMINÁRIO INTERAMERICANO DE TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO, 1., 2016, Brasília. *Trabalho apresentado...* Brasília: CGU, 2016.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS; COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*. 2. ed. [S.l.]: OEA, 2012.

PEREIRA. Luiz augusto Caldas. Desafios da educação profissional e tecnológica para o desenvolvimento e a inovação. In: MENEZES, Ana Maria Ferreira; CAMPOS, Maria de Fátima Hanaque; RIBEIRO, Nubia Moura. *Inovação numa perspectiva multidisciplinar*. Salvador: EDUNEB, 2012.

RIBEIRO, Nubia Moura; MENEZES, Ana Maria Ferreira; CAMPOS, Maria de Fátima Hanaque. difusão e gestão do conhecimento: conceitos, analogias, convergências e divergências. In: MATTA, Alfredo E. R.; ROCHA, José Cláudio (Org.). *Cognição: aspectos contemporâneos e difusão do conhecimento*. Salvador: EDUNEB, 2016.

SEN, Amrtya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Marcelo L. de. Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social. *Revista Território*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, jul./dez. 1997. Disponível em: <[http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/03\\_3\\_souza.pdf](http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/03_3_souza.pdf)>. Acesso em: 21 set. 2007.

VILLANUEVA, Ernesto. *Derecho de acceso a la información em el mundo*. México: Micuel Angel Porrúa, 2006. Disponível em: <[http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/der\\_acc\\_inf\\_mun.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/der_acc_inf_mun.pdf)>. Acesso em: 6 maio 2018.

## **Resumo**

O presente artigo tem por objetivo abordar alguns aspectos da educação e seus efeitos em organizações e empreendimentos coletivos, tendo por base a pesquisa bibliográfica e os resultados de pesquisas empíricas realizadas. A partir da discussão conceitual acerca da pobreza, pretende-se mostrar como o trabalho cooperativo amparado no princípio da autonomia e emancipação dos sujeitos envolvidos contribui para o processo de desenvolvimento humano, social, econômico e cultural da sociedade. Realizando uma leitura do desenvolvimento como algo além do crescimento econômico e compreendendo a educação popular como mecanismo de emancipação no fortalecimento do trabalho autogestionário, o presente artigo discute ainda a relevância de pensar o trabalho como princípio educativo e o resgate desta concepção no processo de superação da pobreza através do fortalecimento das cooperativas populares.

**Palavras-chave:** Emancipação. Educação. Pobreza.

## **Abstract**

*The present article aims to weave some aspects of Education and its effects on organizations and collective enterprises, based on the bibliographical research and the results of empirical researches. From the conceptual discussion about poverty, it is intended to show how cooperative work based on the principle of autonomy and emancipation of the individuals involved contributes to the process of human, social, economic and cultural development of society. Taking a reading of development beyond purely economic growth and understanding Popular Education as a mechanism of emancipation in the strengthening of self-managed work, this article also discusses the relevance of thinking about work as an educational principle and the rescue of this conception in the process of overcoming through the strengthening of popular cooperatives.*

**Keywords:** Emancipation. Education. Poverty.

# Educação e cooperativismo: trilhando o caminho da autonomia através da educação popular

LUANDA NAIÁDE OLIVEIRA DA SILVA

Mestre e graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora substituta da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). luandanaiaide@gmail.com

TAÍS DOS SANTOS FIGUEIREDO

Graduanda em Pedagogia pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). tai.figueiredo1990@gmail.com

**NÃO HÁ** uma definição estática e unívoca acerca do que é a pobreza ou sua redução à obtenção ou não de certos valores econômicos. Para tanto, grande parte da literatura acadêmica que debate esta questão a compreende como um problema multifacetado e complexo (IVO, 2006; MAURIEL, 2010; AZEVEDO; BURLANDY, 2010; GREEN, 2009). Dessa forma, a discussão acerca da pobreza, seus fatores, consequências e ressoar do tratamento ou não desta questão são fundamentais para se pensar o êxito, a partir da garantia dos direitos universais, da vida humana e social em sua integralidade, de modo que todos tenham direito à dignidade e a viver outras dimensões da vida social de forma satisfatória.

Tratar deste tema permite algumas pré-noções, entre as quais a relação direta entre superação da pobreza como suficiência de renda econômica e restrição da pobreza às populações paupérrimas sem acesso à moradia, ao trabalho e à educação. Isso faz com que essas ideias sejam reconstruídas à luz do cerne que a problemática carrega.

**A maneira como a pobreza tem sido tratada, tanto no campo científico quanto no âmbito da vida comum, aponta para a descontextualização e desistoricização**

Dessa forma, outros grupos, que antes não se viam como partícipes de uma dinâmica estrutural cujos alicerces encontram-se na forma como o Estado conduz sua política econômica, as distribuições das suas rendas e o sistema político e social subjacente, podem compreender a relevância das suas ações como sujeitos de transformação social. Sendo assim, trata-se de uma questão que deverá ser analisada não somente em termos quantitativos, no tocante à variação dos níveis de renda, mas em outros aspectos que impulsionam e reforçam a pobreza estrutural existente no Brasil e os seus males. A maneira como a pobreza tem sido tratada, tanto no campo científico quanto no âmbito da vida comum, aponta para a descontextualização e desistoricização, o que se configura um entrave para a realização de análises sobre o fenômeno (MAURIEL, 2010; AZEVEDO; BURLANDY, 2010).

Não se pode pensar a pobreza como um conceito explicativo em si mesmo, desconsiderando o lócus de sua produção e reprodução: o mercado de trabalho. Qualquer análise que se faça acerca do conceito de pobreza deverá levar em conta o mundo do trabalho em suas transformações, limites e potencialidades (BORGES; KRAYCHETE, 2007). Uma definição relevante para a condução da discussão aqui apresentada, pontuada por Sen (2000 apud GREEN, 2009, p. 25)<sup>1</sup>, afirma que a pobreza “[...] deve ser encarada como falta de liberdade de diversos tipos para que se usufruam condições de vida minimamente satisfatórias”. A liberdade torna-se então um conceito fundamental para se pensar a pobreza, tendo em vista o exercício do direito de escolha. Isso ocorre quando, por exemplo, faltam ao sujeito pobre não só recursos financeiros, mas uma boa escola, saúde, lazer, entre outras coisas. Suas escolhas ficam limitadas àquilo a que ele tem ou não tem acesso. Portanto, o sujeito tem sua liberdade limitada, uma vez que só tem acesso àquilo que está previamente determinado.

Ao se pensar a pobreza, algumas formas, interpretações e conceituações auxiliam na amplitude da discussão. Aqui são enumeradas algumas correntes consideradas relevantes e atuais na discussão, entre as quais duas se destacam:

- a) a pobreza como insuficiência de renda.

Um dos expoentes da corrente que trata a pobreza como condição de insuficiência de renda é Atkinson (1989). Ao que consta, mesmo considerando a pobreza no aspecto financeiro, como insuficiência de renda,

---

<sup>1</sup> Amartya Sen, economista e Prêmio Nobel de Economia, é um autor de suma importância para os debates teóricos acerca da pobreza. Pensando a partir da teoria da escolha social de Adam Smith e teoria da justiça social de John Rawls, Amartya Sen desenvolveu, ao longo da sua trajetória acadêmica e pessoal, mecanismos para superação da pobreza e da fome. Tendo prefaciado a obra de Duncan Green, suas ideias perpassam todo o trabalho deste autor.

Aktinson reformulou suas bases teóricas. No texto *La Pobreza*, ele explicita duas vertentes de pensamento: uma que concede centralidade ao acesso dos pobres a itens mínimos, pautada no consumo; e outra intitulada de conquista de direitos, focada no aspecto da cidadania. Desse modo, ele expressa: “*Ingreso es preferido en el enfoque de los derechos, pero si su usa el punto de vista del nivel de vida se debe ver inclinado por el consumo*” (ATKINSON, 1989, p. 3). O autor está interessado na discussão sobre as linhas e demarcações de pobreza. Desta abordagem emergem os conceitos de pobreza absoluta e pobreza relativa, baseados em aspectos quantitativos que diferenciam os “tipos” de pobreza. Em geral, o seu uso é justificado, conforme explicitado por Rocha (2003 apud AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 202):

Mesmo com todas estas implicações, dois fatores justificam a motivação pela abordagem de linhas de pobreza e indigência: primeiro, é que somente as medidas escalares permitem a ordenação de situações sociais alternativas; segundo, existe uma estreita correlação entre o nível de renda e os indicadores de bem-estar físico, uma vez que o acesso a bens e serviços se dá no mercado através dos recursos monetários.

Entender a pobreza tão somente como insuficiência de renda traz implicações sérias, pois existem países em que a pobreza é um fenômeno presente, mesmo que os indivíduos tenham alcançado um nível de renda razoável, que os afasta da indigência e da pobreza extrema. O mínimo é garantido, mas outras necessidades afloram, e o indivíduo não se satisfaz apenas com a sobrevivência, mirando outros horizontes, como lazer, cultura, entre outros aspectos primordiais à vida humana e ao desenvolvimento psicossocial do sujeito.

Quanto mais rico é um país e melhor é a distribuída de sua riqueza, mais comum é a abordagem da pobreza como insuficiência de renda, pois o atendimento às necessidades de sobrevivência é superado, e outras demandas tornam-se relevantes. É o caso, por exemplo, dos países nórdicos, nos quais os índices de desigualdade social são baixos quando comparados a outros países, e seus habitantes têm suas necessidades básicas relativamente supridas.

No entanto, os autores destacam o valor do conceito de pobreza absoluta para um país como o Brasil, com elevada concentração de renda, e cuja produção econômica está ainda centrada em *commodities*, com um processo de urbanização e industrialização desordenado e com grande contingente populacional, onde prevalecem números absolutos de pobreza concentrados em regiões como Norte e Nordeste (ROCHA, 2003 apud AZEVEDO; BURLANDY, 2010). Esse estudo aponta para a focalização da região Norte-Nordeste em números absolutos de pobreza. Sendo assim, torna-se fundamental focar o desenvolvimento local e

Entender a  
pobreza tão  
somente como  
insuficiência  
de renda traz  
implicações sé-  
rias, pois exis-  
tem países em  
que a pobreza  
é um fenômeno  
presente, mes-  
mo que os indi-  
víduos tenham  
alcançado um  
nível de renda  
razoável

**A educação  
exerce um pa-  
pel fundamen-  
tal ao construir  
as ferramentas  
e dispor os me-  
canismos ne-  
cessários para  
que os sujeitos  
comecem a tri-  
lhar seu trajeto  
emancipatório**

regional para a suplantação da pobreza e extrema pobreza na habilitação dos sujeitos para os processos de superação e autonomia.

b) Pobreza e teoria das capacitações

A segunda abordagem, denominada como a das capacitações, crê que a pobreza é um estado de privação decorrente da insuficiência de renda e atendê-la apenas neste aspecto não abarca outras realizações humanas fundamentais. As carências básicas ultrapassam o aspecto financeiro, tendo em vista que os seres humanos são diversos e múltiplos em suas necessidades. Essa multiplicidade é estudada por Sen (2000 apud GREEN, 2009), cujas variações são divididas em quatro pontos principais: a) a idade do indivíduo, b) questões epidemiológicas, c) papéis sociais e d) papéis sexuais. Grosso modo, esses indicadores separados e conjugados demonstram o quanto as necessidades variam conforme a idade do indivíduo, o local em que ele habita, os papéis que ele exerce na sociedade e o papel sexual que ele toma para si.

Pensar a pobreza a partir desta perspectiva permite compreendê-la através do âmbito coletivo, organização da produção e acumulação capitalista, deixando de ser uma questão de oportunidade e capacitação individuais. Denominada por Vianna (2008 apud MAURIEL, 2010, p. 175) de “perspectiva liberal revisitada”, esta concepção teórica da centralidade da oportunidade, com foco no sucesso ou insucesso do indivíduo ao aproveitar uma oportunidade no mercado de trabalho, enxerga a problemática da pobreza em sua relação com o Estado capitalista e o mundo do trabalho. Mauriel (2010, p. 174-175) afirma que “[...] as leituras instrumentais da pobreza despolitizam a questão social e a própria ação política”. Essa perspectiva carrega em si uma implicação relacionada à despolitização da ação política, visto que a organização para o trabalho demanda uma reestruturação política dos sujeitos presentes e partícipes desta ação.

Ainda como desdobramento da segunda abordagem tratada, há uma dimensão que relaciona a pobreza à desigualdade econômica e de capacidades, que correspondem às potencialidades que os indivíduos podem desenvolver. Para a Amartya Sen, a pobreza tem duas dimensões: a de renda e a de capacidades. Nesse sentido, os desenvolvimentos de potencialidades e de renda são consequências, visto que o indivíduo precisa elevar as suas capacidades ou potencialidades para garantir sua renda. Ao mesmo tempo, alcançar o desenvolvimento humano seria eliminar privações, elevando as capacidades. O autor prevê que o elemento condicionante para redução da pobreza e efetividade das políticas é o empoderamento dos sujeitos. Logo, a educação exerce um papel fundamental ao construir as ferramentas e dispor os mecanismos necessários para que os sujeitos comecem a trilhar seu trajeto emancipatório.

As ideias de Amartya Sen são basilares para a teoria do desenvolvimento humano propagada por organismos econômicos multilaterais e internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial (SEN, 2001, 2000 apud MAURIEL, 2010, p. 175). Para Borges e Krachete (2007), essa perspectiva pode ser vista como “a nova abordagem da pobreza”, sendo que o Banco Mundial salienta a necessidade de oferecer amplos serviços sociais – como educação, saúde e planejamento familiar –, bem como mobilizar as pessoas em suas capacidades, criando possibilidades de garantir a renda por meio de treinamentos educacionais e oportunidades de qualificação. Ou seja, a educação torna-se meio para não só garantir a renda, mas também mobilizar as capacidades dos indivíduos.

Um dos aspectos levantados por Green (2009) é o de que tanto o Fundo Monetário Internacional (FMI) quanto o Banco Mundial são organismos favoráveis à flexibilização das relações de trabalho. Portanto, ao mesmo tempo em que a noção de superação da pobreza é desenvolvida por esses órgãos, observa-se, em paralelo, a ideia de flexibilização das relações de trabalho. Isso tem trazido consequências danosas ao bem-estar do indivíduo, já que, ao mesmo tempo em que pontuam a importância da superação da pobreza, fortalecem um elemento de precarização como a flexibilização das relações trabalhistas (ANTUNES, 2015). O Programa Nacional de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas aponta que, além de ser importante superar a pobreza em termos de nível de renda, nos países latino-americanos em especial, os indivíduos deveriam participar de processos que dizem respeito a si mesmos.

Diminuir e erradicar a pobreza torna-se indispensável para elevar as capacidades e os conhecimentos da população, requisito *sine qua non* para superar o subdesenvolvimento latino-americano[...] se alcança a equidade quando cada pessoa tem acesso a recursos adequados às suas necessidades. Também é necessário aceitar que a verdadeira igualdade de oportunidades só é alcançada mediante o trato desigual aos desiguais, significando que a política compensa as desvantagens das pessoas, por exemplo, fornecendo alimentação escolar às crianças pobres. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1992, p. 158-159 apud BORGES; KRACHETE, 2007, p. 236).

Compreender o conceito de pobreza a partir das elaborações de Amartya Sen é passar da mera eliminação de privação para o desenvolvimento de capacidades que propiciem a liberdade de escolha, atendendo às condições básicas de sobrevivência para o claro exercício da cidadania. Por isso, é importante pensar a educação popular como mecanismo dentro do cooperativismo popular para fomentar o desenvolvimento de potencialidades inatas aos sujeitos, que precisam ser conjugadas com o

É importante pensar a educação popular como mecanismo dentro do cooperativismo popular para fomentar o desenvolvimento de potencialidades inatas aos sujeitos

## O trabalho domiciliar era realizado majoritariamente ou quase exclusivamente por mulheres

processo produtivo do trabalho. É preciso perceber que o trabalho é princípio educativo, como evidenciam Gaudêncio Frigotto, Maria Ciavatta, Demerval Saviani e tantos outros autores, que entendem a importância da educação como instrumento político emancipatório e de transformação social. A educação popular, como pensada por Paulo Freire, é válida quando propicia a capacitação das pessoas para o exercício da cidadania.

### Cooperativismo popular: concepções e história

Pensar a história do cooperativismo é pensar a construção coletiva de trabalhadores e trabalhadoras por melhores condições de trabalho, a partir do caos instalado com o crescimento desenfreado após a revolução industrial. Nesse ponto, cabe salientar, de modo breve, a história e os dilemas enfrentados por essa organização social que preconiza valores opostos aos colocados pelo sistema capitalista. Diante da necessidade de tecer um histórico acerca do cooperativismo, é importante compreender que o trabalho domiciliar, bem como as revoltas dos trabalhadores e trabalhadoras após a falência de algumas fábricas e a retomada dessas fábricas como espaço de produção coletiva, foram de grande relevância para construir os pressupostos valorativos que orientaram a ação cooperativa.

O trabalho domiciliar era realizado majoritariamente ou quase exclusivamente por mulheres. Forjadas a partir da divisão sexual do trabalho, as atividades desenvolvidas no interior do espaço doméstico estavam atreladas principalmente ao corte-costura. A emergência da economia doméstica nos séculos XVI e XVII aponta para o aspecto embrionário do trabalho no espaço privado, que estava conjugado com o espaço de desenvolvimento da produção (MARX, 2008). Em meados do século XIX, na Inglaterra, o trabalho doméstico era realizado na casa dos “patrões”, das próprias mulheres e em casebres (escolas de rendas) em que essas trabalhadoras reuniam-se, com seus filhos menores, para produzir de modo eficiente. Com a expansão do sistema fabril e a introdução de maquinaria, o processo produtivo do trabalho domiciliar se modificou. Entretanto, a exploração e a formação do exército industrial de reserva tornavam-se cada vez mais intensas, de modo que a concorrência estabelecida em função da consolidação do sistema fabril precarizou ainda mais o trabalho domiciliar. No século XX até meados da década de 1980, o trabalho domiciliar tornou-se cada vez mais precarizado (ABREU; SORJ, 1993).

A organização do trabalho domiciliar, bem como a revolução dos operários do século XIX na tomada de fábricas falidas – levadas pelo processo de desenvolvimento econômico, aperfeiçoamento da maquinaria e mudança do modelo de produção –, lançou as bases para o desenvolvimento do cooperativismo.

## Cooperativismo no Brasil

No Brasil, as cooperativas de trabalho adquirem visibilidade nos anos 1980 a partir dos movimentos de recuperação de fábricas falidas em diversas regiões e do surgimento de cooperativas envolvendo profissionais liberais e desempregados de empresas públicas em processo de enxugamento e, posteriormente, de privatização, motoristas de táxi, médicos, professores etc. (LIMA, 2007, p. 75).

O processo de organização do modelo cooperativo começou no Brasil com o movimento de recuperação de fábricas falidas, tendo como exemplo a fábrica de fogões Wallig, no Rio Grande do Sul. Após a sua falência, os desempregados organizaram-se, criando duas cooperativas de trabalho. Houve também o caso da tecelagem Mandacaru, em João Pessoa, em que o estado assumiu a recuperação da empresa e formou uma cooperativa. Esse processo de recuperação falimentar das fábricas foi confrontado com uma série de problemas, tais como desinteresse dos cooperados e criação de hierarquias e outros gargalos que impossibilitaram o sucesso da empreitada (LIMA, 2004). Outras cooperativas foram organizadas por empresas e/ou sindicatos para atender à produção e/ou a políticas de atração de investimentos industriais e geração de renda. Este foi o caso de indústrias de calçados e confecções em vários estados do Nordeste brasileiro (LIMA, 2007, p. 76).

Devido à quantidade de empresas recuperadas nesse período foi-se costurando a necessidade de uma organização de cunho maior, capaz de agregar esses trabalhadores. Foi criada então, em 1994, a Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas e Autogestão e Participação Acionária (Anteag), cujo objetivo era reunir os trabalhadores e trabalhadoras que participavam de processos de recuperação de fábricas falidas e fomentar a criação de cooperativas.

A Federação Democrática dos Sapateiros do Rio Grande do Sul, filiada à CUT, com o fechamento sistemático de fábrica no pólo calçadista do Vale dos Sinos a partir de 1995-1996, passou a apoiar a formação de cooperativas de produção e trabalho, por meio do aval a linhas de créditos destinadas à compra de máquinas, à formação profissional, à assessoria e à formação de parcerias com empresas. (LIMA, 2004, p. 53).

Diante disso, em 1999, nesta entidade começou a se discutir a criação de uma agência de desenvolvimento solidário, voltada ao apoio e à assessoria a cooperativas e empresas recuperadas. Não era exclusividade da CUT o trabalho com cooperativas. Em meados e fins da década de 1990, emergiram diversas entidades de natureza pública e privada trabalhando com apoio, fomento e assessoria para o cooperativismo, a exemplo da União Socialista (Unisol), entidade nascida do sindicalismo

Cooperativas  
foram orga-  
nizadas por  
empresas e/  
ou sindicatos  
para atender  
à produção e/  
ou a políticas  
de atração de  
investimentos  
industriais  
e geração de  
renda

## Nessas ondas turbulentas do mercado, é possível manter o cooperativismo popular resguardado em seus princípios?

químico do ABC paulista; das incubadoras tecnológicas de cooperativas populares (ITCPs), vindas das universidades públicas e privadas do país; da Rede Cáritas, entidade ligada à Igreja católica, entre outras organizações.

Esses são os principais marcos históricos do cooperativismo no Brasil. Chama a atenção o fato de que o cooperativismo correspondeu, em sua gênese, à necessidade de reconsiderar as dificuldades produzidas pela opressão capitalista. A proposta do cooperativismo é dual porque foi instaurada como demanda de órgãos internacionais e de interesse do Estado brasileiro no combate à exclusão social e ao desemprego, mas, na prática, as experiências provinham de iniciativa dos trabalhadores contra o desemprego, contando ou não com o apoio de diversas organizações públicas e/ou privadas.

### **Princípios do cooperativismo popular**

Os princípios que sustentam a proposta cooperativista suscitam impasses e divergências que vão desde a ordem organizacional à lógica do mercado. Uma das muitas questões evocadas pela literatura científica a respeito do cooperativismo é a essência desse modelo. Ou seja, partindo-se do ponto de vista de que a realidade fatídica aponta que existe um modelo de sociedade – o capitalismo – voltado para o consumo, a competição e o individualismo, qual é o lugar do cooperativismo popular? Nessas ondas turbulentas do mercado, é possível manter o cooperativismo popular resguardado em seus princípios? Até que ponto pode ser considerado uma proposta revolucionária ou apenas um paliativo frente às desigualdades?

Tendo como referência Conforth e Thomas (1990), destacam que, na cultura individualista e materialista do capitalismo, o apelo do trabalho em cooperativas, com o pressuposto da adesão voluntária e com objetivos sociais e solidários, é muito baixo [...] Para Quijano (2002), as regras que regem as cooperativas são as do mercado e do salário, e o caráter de reciprocidade ou solidariedade operaria externamente às relações de trabalho, a partir da decisão consciente de seus membros. (LIMA, 2004, p. 54, 58).

Os autores acima citados atentam para o fato de que o princípio da adesão voluntária – pelo qual qualquer indivíduo que queira ingressar em uma cooperativa popular, a despeito da sua natureza, tem essa oportunidade, desde que concorde com os princípios e regras ali estabelecidos – pode operar de modo que as regras de cooperação, reciprocidade e solidariedade se efetivem externamente às relações de trabalho, a partir da decisão consciente dos seus associados. Mas como isso poderia ocorrer? Quais são os mecanismos e ferramentas que propiciam o “despertar” desses sujeitos para a tomada de consciência?

A cultura capitalista em geral opera no sentido oposto aos objetivos solidários e sociais do cooperativismo popular. Para Quijano, como as cooperativas precisam produzir, um dos grandes entraves é que são submetidas ao mercado competitivo e especializado, enquanto que seus princípios orbitam em direção oposta. É importante pontuar os limites da ação cooperativa dentro do contexto socioeconômico globalizador e capitalista, visto que a transformação propiciada por esse modelo de produção, organização e comercialização do trabalho impacta a vida dos sujeitos envolvidos. Um dos impasses do cooperativismo considerados pela literatura científica é a insegurança dos direitos sociais (o trabalho cooperativo não é regido pelas mesmas leis do trabalho formal, e, portanto, benefícios como abono salarial, aviso prévio e seguro desemprego são negados), o que é observado como grande desvantagem frente ao mercado, ocasionando a rotatividade dos cooperados (as), dificuldades de organização coletiva, disciplina e organização dos horários (LIMA, 2004; SILVA, 2007).

O caráter voluntário da adesão às cooperativas fica comprometido em contextos de crise econômica, nos quais as possibilidades de ocupação são reduzidas. Fica a questão se é uma alternativa à exploração capitalista, ou à falta dessa mesma exploração. (LIMA, 2004, p. 58).

Ou seja, o princípio da adesão livre e voluntária é ferido quando, em momentos de crise, é necessário restringir a quantidade de pessoas que possam se associar à cooperativa, tendo em vista a falta de trabalho disponível. Afora a utilização das organizações cooperativas como meio para terceirização do trabalho formal, contrapondo os princípios de participação, solidariedade, distribuição equitativa dos ganhos, dentre outros.

Considerando que a adequação do mercado é condição de sobrevivência das cooperativas, fica a questão das possibilidades efetivas de construção de novas solidariedades sociais em empreendimentos que, mesmo sendo autogestionários, necessitam atender as exigências de baixos custos e competitividade como forma de sobrevivência. (LIMA, 2007, p. 69).

Essa ambiguidade das cooperativas populares manifesta-se da seguinte forma: por um lado, ao ter que concorrer em um mercado capitalista feroz, cujas exigências por eficiência, quantidade e qualidade pesam no exercício do trabalho, seja ele qual for; por outro, a cooperativa é utilizada como instrumento de empresas para agravar a precariedade do trabalho, como fica evidenciado em Lima (2007) e Silva (2007). E, além disso, há de se considerar a pergunta realizada por Lima (2007): “Como construir solidariedades sociais em cooperativas/empreendimentos autogestionários?” E desdobra-se a questão: Como construir essas solidariedades sociais em organizações que estão inteiramente inseridas em

A cultura capitalista em geral opera no sentido oposto aos objetivos solidários e sociais do cooperativismo popular

No caso da cooperativa, são os cooperados que se reúnem para tomar decisões e definir seus rumos, exercitando a autogestão

um mercado cuja lógica subjacente é completamente oposta? Antes de responder a essas questões, bases do trabalho aqui empreendido, é necessário compreender o caráter central da autogestão como princípio norteador da vida humana.

### **Autogestão(nomia)?**

Uma das principais diferenciações da empresa capitalista para a empresa solidária, proposta por Singer (2002), é a autogestão como forma de organização da produção, como princípio do cooperativismo popular. A autogestão se define como modelo de gestão baseado na organização autônoma dos trabalhadores e trabalhadoras, mas, concretamente, a autogestão se aplica tanto na vida orgânica da cooperativa quanto para subsidiar as ações dos trabalhadores. Esse modelo, como princípio de organização, não está restrito à cooperativa, mas se estende a outras instituições e empreendimentos que se situam no âmbito da economia solidária, nos quais as decisões são coletivas, tomadas com todos os seus associados, e a informação é partilhada de forma horizontal, a fim de que todos tomem posse da organização e fortaleçam o sentimento de pertencimento. No caso da cooperativa, são os cooperados que se reúnem para tomar decisões e definir seus rumos, exercitando a autogestão, bem como criando instrumentos e mecanismos para que todos possam saber das atividades da cooperativa, conferindo poder a todos de forma democrática para questionar e contribuir na gestão da cooperativa. Nesse sentido, a concepção de autogestão ultrapassa as fronteiras organizacionais e se torna um conceito político, que pode direcionar as ações dos sujeitos, conforme Lechat e Barcelos (2008, p. 97).

O termo autogestão significa literalmente administrar, gerir a si mesmo, do grego *autos* (si mesmo) e do latim *gest-o*, (gerir), mas é utilizado para designar grupos que se organizam sem uma chefia. O princípio da autogestão parte então do pressuposto filosófico e político de que os homens são capazes de se organizarem sem dirigentes.

Trata-se de uma concepção ampla, que não se fecha no princípio de auto-organização, mas também está inserida na busca por formas igualitárias de organização social. Há vínculo estreito entre os pensamentos socialista e anarquista e a autogestão:

A concepção autogestionária era herdeira de Owen, Fourier e outros socialistas utópicos do século XIX, que imaginavam a passagem para o socialismo mediante a construção e comunidades livres e igualitárias [...] Owen exerceu real liderança política na Inglaterra [...] Ele ajudou a formar cooperativas e lhes atribuiu uma missão revolucionária, qual seja a de organizar operários grevistas para tomar o mercado dos capitalistas. (SINGER, 2002, p. 40).

O estudo realizado por Silva (2007) revelou que existem as cooperativas falsas, que não aplicam os princípios genuínos do cooperativismo e não formam os seus associados para a cultura da autogestão, mas que, em tese, acentuam as hierarquias, mandos e desmandos de uns poucos e relegam a estes a tarefa de tocar a organização, tal como uma empresa capitalista convencional. E existem as cooperativas que preservam e conservam o esforço contínuo de formação de seus associados para a autogestão, que deve estar combinada a uma cultura do associativismo, do trabalho coletivo e democrático.

Assim, a autogestão como proposta necessita estar articulada a uma perspectiva política mobilizadora. [...] Entretanto, o crescimento de empresas cooperativas e a construção de uma cultura de trabalho associado podem constituir opção de trabalho mais satisfatória, em que pese sua inserção num mercado competitivo, como acontece em países europeus, por exemplo. (LIMA, 2007, p. 80).

Em suma, a ideia da autogestão é complexa e abrangente, mas também está ligada à autonomia do empreendimento/cooperativa e dos seus associados, que podem ser geridos sem a necessidade de rígidas hierarquias e chefias, abrindo espaço para o exercício democrático. Isso, de certa forma, suscita certo tipo de vulnerabilidade da organização, no sentido da instabilidade e de conflitos que possam surgir como fruto de todo processo de ruptura, como verificaram Silva (2007) e Lima (2004). A falta de hierarquia e mando promove a autonomia do sujeito para pensar e propor ações para a organização, mas, ao mesmo tempo, o coloca em uma zona de conforto em que as decisões são consensuais, o que pode condicioná-lo a não participar.

### **Cooperativismo popular: entre educação popular e cidadania**

No que tange à importância do trabalho cooperativo popular e à consecução da cidadania, nota-se que, entendendo a cidadania como diálogo entre Estado e sociedade civil no exercício dos direitos e deveres (Vieira, 2001), é possível compreender que o trabalho no cooperativismo popular, seguindo os princípios de democracia, gestão coletiva e solidariedade, impulsiona a formação de sujeitos emancipados. Tomando-se o trabalho como princípio educativo, compreende-se que, a partir da organização do trabalho, a educação se faz presente, uma vez que o processo de aprendizagem está imbricado na prática, no fazer. Resgatando o trabalho como princípio educativo, tem-se a visão de Gaudêncio Frigotto:

O trabalho no cooperativismo popular, seguindo os princípios de democracia, gestão coletiva e solidariedade, impulsiona a formação de sujeitos emancipados

## A educação popular é voltada para criar os alicerces da autonomia e emancipação dos sujeitos envolvidos em seu processo libertador

É dentro desta perspectiva que Marx sinaliza a dimensão educativa do trabalho, mesmo quando o trabalho se dá sob a negatividade das relações de classe existentes no capitalismo. A própria forma de trabalho capitalista não é natural, mas produzida pelos seres humanos. A luta histórica é para superá-la. (FRIGOTTO; CIAVATA; RAMOS, 2005, p. 20-21).

Dessa forma, é possível compreender o trabalho cooperativo popular como a organização e concepção do trabalho que, sob o jugo das relações exploratórias e predatórias capitalistas, assume a tentativa de superar esse sistema, ainda que as ações ocorram de forma regional e local. Assegura, assim, além de uma ruptura com a lógica do mercado no sentido da formação do sujeito, a educação para superação da pobreza e fortalecimento local. Desse modo, concebe-se que as articulações entre o potencial de superação da pobreza através das organizações coletivas autogestionárias, que propiciam a obtenção de renda e a existência do trabalho como princípio educativo, coadunam-se com um princípio educador diferente do contemplado na “educação bancária/capitalista”.

Para Freire (2005), a educação bancária é a representação da educação no capital e para o capital. É uma educação que preconiza a competitividade em uma relação hierárquica entre educadores e educandos, estes últimos vistos como depósitos de conteúdo, cujas realidades são externas ao ambiente educativo no qual estão inseridos. Ainda segundo Freire (2005), a educação é transformadora, visto que os processos educativos acontecem mediatizados pela experiência prática vivida pelos sujeitos. A educação popular é voltada para criar os alicerces da autonomia e emancipação dos sujeitos envolvidos em seu processo libertador, além de fomentar a superação da pobreza, compreendida pela necessidade de conceder aos sujeitos possibilidades de escolha. E essas possibilidades de escolha só poderão existir se estes mesmos sujeitos compreenderem a realidade que os cerca e os processos em que estão inseridos, aliando tanto o conhecimento técnico fundamental quanto a experiência vivida.

### **Ressoar de uma experiência**

Uma pesquisa realizada no ano de 2013 analisou o trabalho no cooperativismo popular a partir das trajetórias das mulheres da Cooperativa Múltiplas Fontes de Engomadeira, em Salvador, na Bahia. Os objetivos foram: a) compreender de que forma a autonomia das mulheres se desenrola no seio do cooperativismo popular da economia solidária; e b) observar se existem diferenças quanto à autonomia no trabalho hierárquico e no trabalho coletivo e recuperar a experiência dessa cooperativa levando em consideração as suas singularidades. Foi possível perceber

## O processo de emancipação é construído sob o jugo dos princípios econômicos solidários

os resultados de processos formativos que preconizam outras formas e vivências de experiências do trabalho. A partir das falas das entrevistadas e dos dados coletados foi possível identificar que, além de propiciar a superação da extrema pobreza neste grupo, o trabalho autogestionário possibilitou a emancipação dessas mulheres a partir dos avanços, desafios e problemas engendrados pela cooperativa.

As cooperadas apontaram a falta de vontade e a pouca compreensão quanto à importância de participação em arenas públicas para confronto de direitos e deveres. Entretanto, é preciso considerar que o processo de percepção e enfrentamento por parte de um grupo é lento, e se deve reconhecer que o sujeito emancipado se desenvolve, mesmo que em um processo de organização e trabalho para geração de renda, ao mesmo tempo em que propõe um amplo debate com o Estado ativo, visão corroborada por Ivo (2008). O processo de emancipação é construído sob o jugo dos princípios econômicos solidários, que propiciam a autonomia das mulheres, tanto em termos de rendimento quanto no âmbito social. Dessa forma, nas questões acerca da importância do processo formativo e educativo, as respostas foram as seguintes<sup>2</sup>:

[...] mas dentro da cooperativa a gente tem liberdade, a gente tem e expressa. A gente tem autonomia, de falar de opinar, de ver se aquela é realmente aquela palavra que tá falando, se é certa se é errada e isso pra gente é importante, pelo menos pra mim é importante. [...] como uma cooperativa a gente pode ir além da imaginação, passa a ter garra e capacidade, entendeu? (Cooperada E).

Então a gente tomou curso, mas a experiência do dia a dia, né, o cotidiano da cooperativa, no dia a dia a gente experimenta trabalhando com outras cooperativas, fazendo evento junto, a gente vai se capacitando e vai criando alguma coisa, às vezes dá certo, entendeu? Tem que criar alguma coisa, decidir inventar todo [...] [referindo-se aos atores que contribuíram com processo formativo] [...] a ITCP, a Uneb deu o curso, a gente, até desse pessoal todo que deu curso a gente e apoiou a gente naquele tempo, a ITCP é que continua. (Cooperada A).

O processo formativo e educativo desenvolve-se em diversas dimensões. Na fala da Cooperada E é possível notar que autonomia, liberdade de escolha e decisão são imprescindíveis para o tipo de autonomia que se desenrola, que pode ganhar os contornos ditados pelo próprio grupo, se assim ele quiser. Já na fala da Cooperada A aparece a vinculação entre a formação através de cursos e a necessidade de se aliar a prática, a experiência cotidiana como mola propulsora para

2 Ressalta-se que, seguindo os procedimentos de preservação da identidade dos entrevistados para cumprimento ético da pesquisa, definiu-se cada entrevistada por letras: A, D e E.

**A necessidade da educação formal é percebida observando-se as principais carências de saberes especializados dentro da cooperativa**

a inventividade e o desenvolvimento do grupo. Aparece também a importância da instituição que promove a formação e o acompanhamento do grupo, nesse caso, a incubadora da Unep, que se responsabiliza por solidificar os princípios do grupo no locus da economia solidária, atendendo às suas diversas necessidades, em um processo contínuo de troca de conhecimentos.

Das três entrevistadas, apenas uma possuía nível superior em andamento, e das seis associadas, duas estavam cursando nível superior. Ou seja, a necessidade da educação formal é percebida observando-se as principais carências de saberes especializados dentro da cooperativa.

É outra discussão que agente trava até dentro do grupo, aqui mesmo na Coofe, até o grupo perceber que cada um precisa voltar pra escola, que a gente tá com um negócio, que o negócio vem desenvolvendo, precisa que cada um tenha interesse de voltar pra escola pra melhorar o negocio, né. A gente sempre conversa assim, ah... o empreendimento de alimentação precisa de nutricionista, precisa de contador, precisa de administração, precisa de advogado, precisa de psicólogo, precisa de tudo, então até essa maturidade chegar nos empreendimentos é difícil. (Cooperada D).

Outros conhecimentos são desenvolvidos no trabalho cooperativo pela possibilidade de rotatividade das funções, mas há a necessidade de que algumas habilidades sejam aprimoradas, em um processo de construção da emancipação e da autonomia traduzido em participações em espaços políticos e públicos, em que as falas e o conhecimento vivenciado pelas cooperadas no dia a dia da organização são de suma importância. O desenvolvimento humano é um processo contínuo e ininterrupto, que interage de maneiras diferentes no ambiente, de acordo com cada fase da vida. Entender esse desenvolvimento permite lançar um novo olhar sobre as questões e/ou ações individuais que se apresentam no ambiente social.

No caso tratado acima vê-se o processo apresentado por Vygotsky (1984 apud OLIVEIRA, 2011):

[...] a construção do pensamento e da subjetividade é um processo cultural, e não uma formação natural e universal da espécie humana. Ela se dá graças ao uso de signos e ao emprego de instrumentos elaborados através da história humana em um contexto social determinado.

Já que o mundo fornece os significados, nós, através da subjetividade, contribuimos para a construção da identidade histórico-cultural

da sociedade em que estamos inseridos, neste caso, o grupo social em que se está inserido – a cooperativa de produção. Se o processo de construção do pensamento é cultural, a percepção das cooperadas acerca da educação formal será desenvolvida, caso os processos formativos permaneçam.

O relato da Cooperada A sobre seu escasso conhecimento escolar e sua habilidade em realizar cálculos matemáticos sem o domínio completo do código matemático formal suscita uma variante importante no que tange à autonomia do sujeito: a descoberta de saberes até então ultrajados pelos trabalhos convencionais.

Eu vou dizer a você, não tenho estudo, não estudei, estudei muito pouco, fui nascida e criada na roça, não entendo nada de computador, eu não sei nada de experiência em contabilidade. Mas eu faço conta na minha mente, eu passo o troco sem calculadora, qualquer dinheiro que você me dê pra passar o troco eu não uso calculadora pra somar pra tirar quanto, não, na minha mente eu vou lá e tiro x valor, coloco x valor. Eu não sei mexer com calculadora, não sei mexer em computador [...], já mexi mas larguei, mas a minha mente, a minha visão e a minha mente [...] o que eu tenho na minha mente, uma pessoa que estudou, que se formou, talvez não tenha nem essa capacidade de distribuir a mente como eu distribuo assim em um minuto, entendeu? O pouco que eu aprendi nessa serralheria, nesses trabalhos, nas viagens, não tenho formação de contabilidade, mas eu entendo alguma coisa um pouquinho. (Cooperada A).

A percepção das entrevistadas sobre o trabalho cooperativo é importante instrumento de mudança de concepção no sentido da emancipação dos sujeitos, propiciando, por meio do trabalho coletivo, a apropriação de um processo formativo e educativo e minando de forma paulatina a lacuna entre o conhecimento formal e o conhecimento do “chão da vida”. Através das falas selecionadas é possível perceber que o trabalho é costurado, com todas as suas fragilidades e deficiências, para que o sujeito ali envolvido conquiste a sua autonomia, mesmo em atividades que necessitem de qualificação e sejam consideradas precárias na teia complexa da desvalorização do trabalho realizado por grupos produtivos, cooperativas, associações etc. Considera-se que há muito a se realizar e pesquisar acerca da realidade de espaços formativos não escolares, em que a educação popular engajada e autônoma de Paulo Freire está presente em um contexto de superação dos modelos de produção vigentes, fazendo o trabalho coletivo e autogestionário, que reforça e recria a autonomia dos sujeitos envolvidos, tornar-se cada vez mais desafiador.

A percepção das entrevistadas sobre o trabalho cooperativo é importante instrumento de mudança de concepção no sentido da emancipação dos sujeitos

## REFERÊNCIAS

ABREU, Alice Rangel de Paiva; SORJ, Bila (Org.). Trabalho a domicilio nas sociedades contemporâneas: uma revisão da literatura recente. In: \_\_\_\_\_. *Trabalho invisível: estudos sobre trabalhadores a domicilio no Brasil*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1993.

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

\_\_\_\_\_. *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2006. 528 p. (Coleção Mundo do Trabalho).

ATKINSON, Anthony Barnes. *La pobreza*. 1989. Disponível em: <<http://www.eumed.net/cursecon/textos/atkinson-lapobreza.htm>>. Acesso em: 15 set. 2015.

AZEVEDO, Darana; BURLANDY, Luciene. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. *Revista Katálys*, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 201-209, jul./dez. 2010.

BORGES, Angela; KRAYCHETE, Elsa. Mercado de trabalho e pobreza: discurso e evidências na trajetória brasileira recente. *Caderno CRH*, Salvador, v. 20, n. 50, p. 231-243, maio/ago. 2007.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 41. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATA, Maria; RAMOS, Marise. O trabalho como princípio educativo no projeto de educação integral de trabalhadores. In: COSTA, Hélio da; CONCEIÇÃO, Martinho (Org.). *Educação integral e sistema de reconhecimento e certificação educacional e profissional*. São Paulo: CUT, 2005. p. 63-71. Disponível em: <<http://cedoc.cut.org.br/d/sistema/livros/1132/arquivo/educacao-integral-e-sist-de-reconhec-e-certificacao-educac-e-profissional.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2017.

GREEN, Duncan. *Da pobreza ao poder: como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo?*. São Paulo: Cortez, 2009.

IVO, Anete Brito Leal. A reconversão da questão social e a retórica da pobreza nos anos 1990. In: CIMADAMORE, Alberto; HARTLEY, Dean; SIQUERIA, Jorge (Org.). *A pobreza do Estado*. Buenos Aires: Clacso Livros, 2006. (Coleção CLACSO-CROP).

LECHAT, Noëlle M. P.; BARCELOS, Eronita da Silva. Autogestão: desafios políticos e metodológicos na incubação de empreendimentos econômicos solidários. *Revista Katálys*, Florianópolis, v. 11, n. 1, p. 96-104, jan./jun. 2008.

LIMA, Jacob Carlos. O trabalho autogestionário em cooperativas de produção: o paradigma revisitado. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 56, p. 45-62, out. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n56/a04v1956.pdf>>. Acesso em: 4 jun. 2013.

LIMA, Jacob Carlos. O trabalho em cooperativas: perspectivas e dilemas. In: DRUCK, G.; FRANCO, T. *A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização*. São Paulo: Boitempo editorial, 2007. p. 13 - 22.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. Livro I, v. I.

MAURIEL, Ana Paula. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 173-180, jul./dez. 2010.

OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos. *Educação infantil: fundamentos e métodos*. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, Luanda Naiade Oliveira da. *As mulheres no cooperativismo: "aí é como eu disse: é desafio!"*. 2013. 81 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufba.br:8080/ri/bitstream/ri/23914/1/TCC%20-%20Completo.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2018.

SILVA, Maria Ozanira. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 155-163, jul./dez. 2010.

SILVA, Selma Cristina. A terceirização via cooperativas de trabalho: precarização ou autonomia. In: DRUCK, G.; FRANCO, T. *A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização*. São Paulo: Boitempo editorial, 2007.

SINGER, Paul. *Introdução à economia solidária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. p. 7-23.

VIEIRA, Litz. Notas sobre o conceito de cidadania. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 51, 1.º semestre 2001. Disponível em: <[http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=129&Itemid=217](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=129&Itemid=217)>. Acesso em: 17 set. 2013.

## Resumo

O presente artigo analisa historicamente a pobreza, seus conceitos e sua relação com o surgimento dos programas de renda mínima e destes com a educação. Apresenta-se um panorama dos programas de renda mínima, com ênfase no surgimento do Programa Bolsa Família (PBF). Com o aporte metodológico da pesquisa qualitativa e por meio da análise de conteúdo, o estudo utilizou como instrumentos de coleta de dados fontes documentais, como a legislação referente ao PBF e avaliações realizadas pelo MEC/Inep do desempenho escolar de estudantes da rede pública de ensino brasileira (municipal, estadual e federal) nos exames realizados entre os anos de 2005 e 2011. Sob uma perspectiva crítica da análise de políticas sociais, em especial as focalizadas – entre as quais se insere o PBF –, o quadro teórico, associado às fontes consultadas, permite inferir que a vinculação da educação como condicionalidade do PBF insere-se no contexto das políticas neoliberais, tendo por influência na área educacional a vinculação da educação como preparação para o trabalho e qualificação de mão de obra, como meio de ativação para o mercado de trabalho. Os dados coletados das avaliações do MEC/Inep, por sua vez, revelaram que a escola analisada encontra-se longe de atingir os índices educacionais mínimos exigidos pelo órgão avaliador.

**Palavras-chave:** Programa Bolsa Família. Educação. Pobreza. Programas de renda mínima.

## Abstract

*The present article analyzes historically the poverty, its concepts and its relation with the emergence of the programs of minimum income and these with the education. We present an overview of the minimum income programs, with emphasis on the emergence of the Bolsa Família Program (PBF). With the methodological contribution of the qualitative research and through the content analysis, the research used as documentary sources data sources as legislation referring to the PBF and evaluations carried out by the INEP / MEC of the school performance of students of the Brazilian public school system (municipal, state and federal levels) in the evaluations carried out between 2005 and 2011. From a critical perspective of the analysis of our social policies, in particular the focused policies, among which the BPM is inserted, the theoretical framework, associated to the sources consulted, allows us to infer that, contrary to the social guarantees announced by the 1988 Constitution, the linkage of education as conditionality of the PBF is part of the neoliberal policies that have become a reality in our country in the 90s of the last century, with strong influences in the educational area the linking of education as preparation for work and qualification as a means of activation for the labor market. The data collected from the INEP / MEC evaluations showed that the school analyzed is far from reaching the minimum educational levels required by the evaluating Body.*

**Keywords:** Bolsa Família Program. Education. Poverty. Minimum income programs.

# Programa Bolsa Família: limites e possibilidades no enfrentamento da pobreza e promoção do acesso à educação

LUIS CARLOS SANTOS OLIVEIRA

Mestre em Educação e especialista em Educação e Pluralidade Sócio Cultural pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). luhistoria@hotmail.com

**O PRESENTE** artigo tem por objetivo analisar a relação entre o Programa Bolsa Família e a pobreza. Considerando ser um dos principais objetivos do programa promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial de saúde, educação e assistência social, o estudo examinou o desempenho de uma unidade escolar da rede estadual de Feira de Santana-BA, por meio de indicadores de desempenho divulgados no portal do MEC, a fim de verificar em que medida esse acesso tem contribuído para a melhora dos índices educacionais. Por meio de pesquisa documental, procurou-se, através do resgate histórico do Programa Bolsa Família, identificar sua relação com a pobreza, a concepção de pobreza que referencia o programa, bem como sua vinculação à educação. Nesse movimento, documentos impressos e digitais (a exemplo de leis e decretos federais, como da criação e regulamentação do Programa Bolsa Família) forneceram dados referentes às características do Programa Bolsa Família, sua concepção como programa social, os critérios de inclusão/exclusão e as condicionalidades. Além disso, foram consideradas avaliações realizadas pelo Ministério da Educação por meio do Inep.

O pobre é vul-  
garmente con-  
cebido como  
aquele tomado  
pela preguiça,  
pelo comodis-  
mo ou depen-  
dente de pro-  
gramas sociais  
promovidos  
pelo governo

## CONCEPÇÕES DE POBREZA E A SUA PRODUÇÃO/REPRODUÇÃO

Atualmente, os efeitos da pobreza encontram-se disseminados em diversos espaços. Convive-se com seus resultados diariamente, e eles são constantemente explicitados nas diversas mídias. Por vezes, sua presença é tão constante que chega a ser vista por alguns como algo natural, sem saída ou solução. Outras vezes, o pobre é vulgarmente concebido como aquele tomado pela preguiça, pelo comodismo ou dependente de programas sociais promovidos pelo governo, sendo, por conseguinte, estigmatizado. Entretanto, [...] a pobreza, longe de ser algo natural, tem origem e filiação.

Assumindo a desigualdade social como construção social e, portanto, que remonta a períodos e contextos datados, para efeitos deste trabalho, localiza-se o fenômeno da pobreza a partir da emergência do modo de produção capitalista. Este marco torna-se significativo por se tratar de um período com mudanças profundas nas relações sociais e, sobretudo, no trabalho, posto que o trabalhador passou da condição de conhecedor de todo o processo de produção para o de força de trabalho alienada, obrigando-se a vendê-la em troca de sua manutenção e sobrevivência. Agregado a isto, foi sob o capitalismo que a pobreza se constituiu como uma questão político-social. Lavinias (2002, p. 25) afirma:

A pobreza institui-se como questão social, tanto na Europa quanto na América Latina, apesar de evidente defasagem no tempo, concomitantemente ao surgimento das grandes cidades, quando as condições precárias das populações recém-chegadas do campo inspiravam preocupação e receio, suscitando intervenções do setor público em prol da instituição de uma nova ordem social. Ela institui-se, portanto, ao demandar meios para uma regulação eficaz. A moderna sociedade capitalista em gestação necessitava imperiosamente integrar o proletariado e forjar a classe trabalhadora.

Ressalte-se que a integração do proletariado à sociedade, como visto acima, não se daria ao acaso, mas dentro do movimento de ajustamento da mão de obra ociosa à organização da nova sociedade em formação. Como registra Marx (1996), para que se promovesse a estabilidade da ordem social em ascensão, aqueles que demonstrassem comportamentos desviantes eram severamente punidos. Assim, muitos camponeses não absorvidos pelas vagas das manufaturas, praticando então a mendicância, passaram a ser regulados, inclusive, por leis.

Os expulsos pela dissolução dos séquitos feudais e pela intermitente e violenta expropriação da base fundiária, esse proletariado livre como

os pássaros não podia ser absorvido pela manufatura nascente com a mesma velocidade com que foi posto no mundo. Por outro lado, os que foram bruscamente arrancados de seu modo costumeiro de vida não conseguiam enquadrar-se de maneira igualmente súbita na disciplina da nova condição. Eles se converteram em massas de esmoleiros, assaltantes, vagabundos, em parte por predisposição e na maioria dos casos por força das circunstâncias. (MARX, 1996, p. 356).

Entretanto, por trás da punição dos que praticavam a “vagabundagem”, supostamente de forma voluntária, como demonstrou Marx, existia a intenção de favorecer a manutenção do exército de mão de obra indispensável à reprodução do capital, em franco movimento de constituição. A partir do século XVI, verifica-se então na Europa a formação de exército de reserva para compor uma das características do sistema produtivo que começa a ganhar corpo: a produção da pobreza em massa, oriunda do processo de apropriação da riqueza pela burguesia em ascensão. Como o mercado de trabalho não absorvia as grandes levas de desempregados, e mesmo os que eram absorvidos estavam em condições precárias, a pobreza passou a fazer parte da dinâmica social em níveis cada vez maiores. O pobre, longe de ter reconhecida sua situação de vítima do processo, foi encarado como parte responsável por sua condição.

No momento em que uma determinada classe social se apoderou das riquezas e dos meios de produção, e outra não possuía nada mais além de sua força de trabalho, a pobreza até então conhecida por alguns, tornou-se de massa. E mais, os pobres que se multiplicavam não eram considerados vítimas e merecedores de proteção de vida, mas, ao contrário, culpados pela sua condição. (PEREIRA, 2006, p. 240).

Na mesma direção de Pereira (2006), Codes (2008, p. 7) assinala que, inicialmente, “[...] a preocupação com a pobreza encontrava-se refletida na tônica daquelas leis que consistiam em organizar a ‘caça aos vagabundos’ e em obrigar ao trabalho todos aqueles considerados sãos de corpo e capazes de realizar atividades laborais”. É neste contexto que se verifica uma das primeiras – senão a primeira – iniciativas governamentais voltadas à redução dos impactos da pobreza na sociedade, as chamadas *poor laws*, ou lei dos pobres, as quais ocorreram entre 1531 e 1601 na Inglaterra como recurso político de proteção elementar à força de trabalho. Tal lei em nada alterava a situação de pobreza em que se encontrava a maioria da população não possuidora dos meios de produção.

A partir das políticas desenvolvidas pela lei dos pobres, a pobreza passou a figurar como objeto das primeiras tentativas de se compreender suas causas e de se mensurar sua dimensão, aparecendo também nos

**O pobre, longe de ter reconhecida sua situação de vítima do processo, foi encarado como parte responsável por sua condição**

**As políticas de ajuste social no tocante à pobreza pautavam-se na concepção de que aos pobres bastava o suficiente à manutenção de suas necessidades básicas**

discursos literários e nas primeiras enquetes sociais. Concebia-se a pobreza então a partir da ideia de necessidades mínimas, cunhada na noção de subsistência. As políticas de ajuste social no tocante à pobreza pautavam-se na concepção de que aos pobres bastava o suficiente à manutenção de suas necessidades básicas, ou seja, satisfação das necessidades alimentícias mínimas para a sobrevivência.

Por sua vez, a Revolução Industrial iniciada na Inglaterra forneceu o campo de gestação de todo o aparato necessário à exploração de grandes levas de trabalhadores que nada mais detinham para sua sobrevivência além da força de trabalho. Na medida em que crescia a acumulação de capital, verificava-se igualmente aumento em sua concentração e centralização. O fosso entre aqueles que mais tinham e os que pouco ou nada possuíam aumentava vertiginosamente, expressando uma das contradições do modo de produção que emergia.

É uma das características mais melancólicas da situação social do país, diz Gladstone, que com um decréscimo na capacidade de consumo do povo e um acréscimo nas privações e na miséria da classe trabalhadora, há ao mesmo tempo acumulação constante de riqueza nas classes altas e crescimento constante de capital. (MARX, 1996, p. 280).

O relato de Marx, a partir da situação descrita por Gladstone, ministro da Câmara dos Comuns, em 13 de fevereiro de 1843, dá uma ideia dos níveis de privações a que estava sujeita a população trabalhadora inglesa, bem como das contradições inerentes à acumulação capitalista. Se de um lado restava aos trabalhadores as privações na manutenção de suas vidas, por outro, às classes altas cabia a acumulação de capital à base da exploração da força de trabalho daqueles.

Os dados referentes à Inglaterra no século XVIII e, principalmente, no século XIX retratam bem a vida dos trabalhadores não só das cidades, mas também do campo. Muitos trabalhadores, dadas as baixas remunerações e a elevação das dificuldades de sobrevivência, experimentavam uma situação de indigência, em diversos aspectos da vida cotidiana. Nesse sentido, algumas passagens da condição em que se encontravam os pobres na Inglaterra são ilustradas por Marx a partir de um relatório apresentado pelo Dr. Simon, funcionário médico do Privy Council<sup>1</sup>.

Muito antes de a insuficiência alimentar ter passado a gravitar no plano da higiene, muito antes de o fisiólogo pensar em contar os grãos de nitrogênio e carbono, entre os quais oscila a vida e a morte por inanição, a economia doméstica já terá sido despojada de todo conforto mate-

1 Conselho Secreto, órgão especial junto ao rei da Inglaterra, constituído por ministros e outros dignitários burocráticos e religiosos. O Conselho Secreto foi criado no século XIII.

rial. O vestuário e o aquecimento ter-se-ão tornados ainda mais escassos do que a comida. (SIMON, 1863 apud MARX, 1996, p. 285-286).

O quadro relatado acima dá pistas da situação de indigência de boa parte da classe trabalhadora de então, que vai da própria incapacidade de manutenção alimentar a problemas sanitários que causaram a morte de muitos trabalhadores, com a proliferação de doenças infectocontagiosas. Quando o trabalhador não consegue satisfazer a fome, diversos outros aspectos de sua vida, como vestuário, utensílios domésticos e, muitas vezes, a própria moradia, já terão sido retirados dele. Longe de representar fatos isolados, a situação de precariedade sofrida pelos trabalhadores constituiu-se em fruto do processo de acumulação de capital, com violenta intensificação da produção de relações humanas desiguais, em que os não proprietários são subalternizados. Extensas jornadas e precariedade nas condições de trabalho, redução do tempo dedicado à família e péssima situação de moradia e alimentação compunham um cenário em que continuar a viver passou a representar o anseio de muitos dos que estavam em situação de indigência.

O panorama acima não dizia respeito apenas à Inglaterra, mas retratava também outras regiões da Europa. Nesse sentido, compreende-se que é a partir dos desajustes sociais provocados pela nova organização social promovida pela expansão capitalista que a temática da pobreza ganha contornos específicos, que desafiam a pensar o passado e o presente em face das relações sistêmicas entre a produção da pobreza e a acumulação capitalista. A saída de grandes levas de trabalhadores do campo rumo às cidades em busca de meios de sobrevivência promoveu na Europa novos arranjos sociais que levaram os estados a buscarem soluções para o restabelecimento e a manutenção da ordem social.

Se no passado as *poor laws* tiveram o seu papel de assegurar o mínimo para a sobrevivência dos pobres, e, no século XIX, as condições sub-humanas descritas por Marx (1996) continuaram em evidência, as realidades político-sociais registradas acima não passaram incólumes pelo tempo. Expressão disso pode ser notada ao final da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), com o Tratado de Versalhes, que consagrou alguns direitos trabalhistas e previdenciários, bem como no período pós-Segunda Guerra (1939-1945), quando os países do capitalismo central passaram a ampliar os sistemas de proteção social aos indivíduos em ocasiões em que perdessem suas fontes de renda (FALEIROS, 1986, p. 19).

Esse sistema de seguridade social garante serviços e benefícios do Estado ao cidadão, desde o seu nascimento até a sua morte, a partir de contribuições específicas em lei. [...] É chamado por uns *Welfare State* ou Estado de Bem Estar e, por outros, Estado de Providência ou Estado

Longe de  
representar  
fatos isolados,  
a situação de  
precariedade  
sofrida pelos  
trabalhadores  
constituiu-se  
em fruto do  
processo de  
acumulação de  
capital

**Embora o Estado de bem-estar tenha promovido a garantia de direitos sociais, não alterou o quadro de pobreza nos países de capitalismo central nem nos periféricos**

Assistencial, pelo qual o Estado garante ao cidadão a oportunidade de acesso gratuito a certos serviços e a prestação de benefícios mínimos para todos. (FALEIROS, 1986, p. 20).

Nesse cenário, o Estado se apresenta como regulador do mercado, e, para que possibilite à população o bem-estar, deve manter os mecanismos do mercado de trabalho e as relações capitalistas de produção. Entretanto, “[...] essa regulamentação estatal não é fruto de uma evolução do humanismo, mas das próprias contradições e conflitos de uma sociedade que produz incessantes riscos para a vida das pessoas e o esgotamento da força de trabalho” (FALEIROS, 1986, p. 26).

Longe de se constituir em um Estado voltado à classe proletária, tal regulação tem fundamento em ideais liberais progressistas visando à manutenção do processo global de acumulação da riqueza capitalista, fazendo frente às crises econômicas e ameaças sociais. Busca-se, dessa forma, assegurar o lucro dos capitalistas, que, historicamente, tendem a baixar pela forte disputa entre eles e pelo confronto do capital com o trabalho. Entretanto, apesar das limitações de um Estado providencial no capitalismo, as garantias advindas daí são fruto da luta entre as duas classes em disputa a partir do processo de industrialização europeu: burguesia e proletariado. Quanto a isso, Pereira (2006) afirma que esta nova forma de regulação não mais se pauta na repressão e punição, mas na cidadania. Assim, o *welfare State* europeu<sup>2</sup>, “[...] apesar de manter a classe trabalhadora na mesma situação desigual, ofereceu proteção social e segurança no trabalho” (PEREIRA, 2006, p. 241).

Apesar dos ganhos advindos desse processo, a ideia de manutenção do pleno emprego não se sustentou diante das próprias contradições do sistema capitalista, visto que o desemprego é inerente ao próprio processo de acumulação. Na medida em que gera extenso exército de reserva, o sistema provoca redução dos salários. Embora o Estado de bem-estar tenha promovido a garantia de direitos sociais, não alterou o quadro de pobreza nos países de capitalismo central nem nos periféricos.

À medida que a pobreza se expande, seu entendimento também vai ganhando novos contornos. Na década de 1960 do século XX, verifica-se, dentre as conceituações, a das necessidades insatisfeitas, referindo-se à existência de um padrão mínimo de condição de vida. Neste entendimento, “[...] vivem na pobreza absoluta ou na indigência todos aqueles cujo padrão de consumo situa-se abaixo do mínimo vital em razão do seu déficit de renda” (LAVINAS, 2002, p. 35). Percebe-se então a ren-

2 Lembrando Pereira (2012), não existe e nunca existiu um padrão unívoco de Estado de bem-estar nos países capitalistas centrais. Por isso a expressão *welfare State* europeu.

da como parâmetro de conceituação do limite entre o ser e o não ser pobre. “Está diretamente associada à ideia de sobrevivência física, à satisfação de mínimos sociais à reprodução da vida com um mínimo de dignidade humana” (PEREIRA, 2006, p. 233).

Já na década de 1970, no debate europeu, surge a concepção de pobreza relativa, a qual passa a figurar como medida para identificar a posição social do pobre conforme o padrão médio de consumo da população como um todo.

É pobre, relativamente ao conjunto da população, quem se situa abaixo desse padrão médio de consumo, não só do ponto de vista do seu déficit de renda, mas também do não acesso a bens e serviços. Passa-se de uma abordagem centrada exclusivamente na renda para um enfoque mais amplo, o da falta de recursos. O hiato ou diferencial que separa o pobre desse padrão mediano expressa a intensidade da pobreza. (LAVINAS, 2002, p. 36).

A renda deixa então de ser caracterizada como único elemento de definição do pobre para incluir o que se chama de recursos. Isso caracteriza não apenas a renda auferida pelo indivíduo ou grupo de indivíduos, mas também a capacidade de acesso a determinados bens e serviços. Pouco tempo depois, em 1976, pobres passam a ser entendidos pela Comunidade Econômica Europeia (CEE) como todos os indivíduos e famílias cujos recursos, de tão escassos, os excluem dos modos de vida, hábitos e atividades normais do Estado onde vivem (LAVINAS, 2002, p. 36). De acordo com Pereira (2006), essa concepção diz respeito à satisfação de necessidades em relação ao modo de vida de determinada sociedade, tendo vinculação com a relação entre pobreza e distribuição das riquezas socialmente produzidas.

Os conceitos de pobreza, que, até a década de 1970, ganhavam os contornos até aqui apresentados, a partir do esgotamento do Estado de bem-estar europeu, em meados dessa mesma década, sofreram os efeitos das orientações pautadas no Estado mínimo e na negação dos direitos sociais. Passou a prevalecer então o princípio do *workfare* sobre o *welfare* e da substituição das políticas universais pelas focalizadas; da redução dos gastos sociais; da primazia da lógica do mercado sobre as necessidades sociais e do mérito empreendedor dos indivíduos em detrimento dos direitos (PEREIRA, 2006; PEREIRA, 2012). Tal passagem insere-se nas transformações do cenário econômico advindas da crise enfrentada pelo capitalismo.

Com efeito, em meados dos anos 1970, ao findar o ciclo expansivo da economia internacional, iniciado no segundo pós-guerra, todo o mundo capitalista conheceu uma nova crise, que se revelou estrutural e se

## Já na década de 1970, no debate europeu, surge a concepção de pobreza relativa

**O Estado provedor, garantidor de direitos sociais, cede lugar ao Estado que deposita no indivíduo a responsabilidade pelos seus atos**

prolonga até os dias de hoje, crise esta causada por desequilíbrios entre acumulação e consumo e pela transformação do excedente produzido pela economia real em capital financeiro. (PEREIRA, 2012, p. 731).

As políticas sociais (e, neste movimento, as formas de conceber a pobreza e, por assim dizer, o pobre) também passam a ser fomentadas visando atender as demandas inerentes às transformações pelas quais vem passando o capitalismo. Assim, ao pobre é imposta a autorresponsabilização por seu fracasso, o que demanda deles “[...] autossatisfazerem suas necessidades sociais; ou, então, a darem algo em troca pelos auxílios públicos recebidos, como se fossem eternos devedores, e não credores, de vultosas dívidas sociais” (PEREIRA, 2012, p. 738).

O Estado provedor, garantidor de direitos sociais, cede lugar ao Estado que deposita no indivíduo a responsabilidade pelos seus atos, pautando-se na concepção de que o alcance do bem-estar depende de quanto o indivíduo se dedicou para alcançá-lo, sendo operada a mesma lógica em caso de fracasso, insucesso e, assim, de pobreza, miséria ou indignância.

Em verdade, o predomínio contemporâneo da ética da autorresponsabilização no contexto mundial da política social mostra que está havendo um contínuo e crescente esvaziamento do padrão capitalista de Estado social de direito em favor do padrão capitalista de Estado neoliberal meritocrático, laborista, ou do que a literatura especializada vem chamando de transição do *Welfare State* para o *Workfare State*. É o que, com outras palavras, LóicWacquant (2007) vem falando da substituição do Estado Social pelo Estado Penal, principalmente quando se refere aos Estados Unidos, por sinal o país precursor da ideologia do *work fare* (bem-estar em troca de trabalho, não importa qual) em substituição ao *welfare* (bem-estar incondicional, como direito). (PEREIRA, 2012, p. 738).

O *workfare State* acima referido assenta-se nas correntes de pensamento que remontam a concepções patológicas de explicação das causas da pobreza. Centradas no indivíduo, essas correntes pregam que cabe às políticas sociais a correção de possíveis comportamentos desviantes, seja por meio da “[...] cobrança de contrapartidas dos beneficiários da assistência social pública, para livrá-los da dependência desta, seja na ativação imperiosa desses beneficiários para a sua inserção no mercado de trabalho com vista a sua autossustentação” (PEREIRA, 2012, p. 747). De acordo com esta autora, os últimos governos brasileiros vêm demonstrando sua adesão a esse tipo de política, e, nesse contexto, o Programa Bolsa Família se apresenta como uma de suas maiores expressões. Resta salientar que, em oposição às explicações que situam a pobreza como consequência de inaptações dos indivíduos, ou de prováveis desvios, entende-se que esta é um fenômeno intensificado

pela emergência e reconfiguração do capitalismo. Nesse sentido, compreende-se que a pobreza, como produto social,

[...] é o resultado de complexas forças sociais, como as ações de classes e de instituições que interagem dentro de uma particular ordem social e econômica, e que vão, ao longo do tempo, criando e recriando as circunstâncias em que vive a população e os pobres em particular. (ALVES, 2010, p. 30-31).

Resultante de forças sociais, portanto, a pobreza não se apresenta como um fenômeno natural. Tampouco se explica por conceitos anacrônicos, mas antes remete aos processos de produção das relações sociais em cada tempo e contexto de sua materialização e suas diferentes formas de expressão. Em que medida o alinhamento do Estado ao capital possibilita que políticas sociais focalizadas reduzam a pobreza e, principalmente, as desigualdades sociais é uma questão que se coloca na linha que divide e une as escolhas políticas e suas relações com as políticas públicas empreendidas.

## **RENDA MÍNIMA COMO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL: CONCEPÇÕES E AÇÕES A PARTIR DA DÉCADA DE 1990**

De acordo com Silva, Yazbek e Giovanni (2012, p. 16),

[...] a ideia de Programas de Transferência de Renda passa a integrar a agenda pública brasileira a partir de 1991, quando é apresentado e aprovado no Senado Federal o Projeto de Lei de autoria do senador petista Eduardo Suplicy, propondo a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM, destinado a todos os brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos de idade que auferissem uma renda que corresponda, a cerca de três salários mínimos.

Embora os atuais programas de transferência de renda tenham origem na década de 1990, os processos iniciais de constituição de um sistema de proteção no Brasil remetem às décadas de 1930 e 1940, quando ocorre a aceleração do processo de desenvolvimento econômico e industrial no país. Verifica-se também nesse momento um reordenamento do papel do Estado, que passa a assumir, mais extensivamente, a regulação ou provisão direta da educação, saúde, previdência, dentre outros aspectos (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p. 25). Em que pesem as relações entre Estado e mercado, identifica-se ali a existência de uma solidariedade social, em que o Estado assume o papel de promotor da comunidade de interesses e de responsável pelo bem-estar social. Ainda se verifica uma concepção de cidadania forjada na obtenção de benefícios sociais vistos como “concessão”. Esse conceito será questio-

Resultante de forças sociais, portanto, a pobreza não se apresenta como um fenômeno natural. Tampouco se explica por conceitos anacrônicos

Apesar das conquistas em termos de direitos sociais na primeira metade do século XX [...] as transformações ocorridas nas últimas décadas do século passado [...] provocaram um retrocesso na vida dos trabalhadores

nado no processo de redemocratização e abertura política, culminando em uma “ampliação da concepção de cidadania” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p. 26).

Apesar das conquistas em termos de direitos sociais na primeira metade do século XX, quando era responsabilidade do Estado garantir ao cidadão a oportunidade de acesso gratuito a certos serviços e a prestação de benefícios mínimos para todos (FALEIROS, 1986), as transformações ocorridas nas últimas décadas do século passado – especialmente as que inseriram o Brasil no contexto das políticas neoliberais, a partir da ideia de ajuste econômico – provocaram um retrocesso na vida dos trabalhadores. Nesse contexto, percebe-se o Estado brasileiro orientando sua atuação nos parâmetros do projeto neoliberal.

Se, a partir da década de 1930, o Estado assume o papel de promotor de serviços sociais, no final do século XX, verifica-se uma inversão.

Em última análise, nos anos 1990, assistiu-se a um verdadeiro desmonte do Sistema Brasileiro de Proteção Social que parecia apontar, a partir dos anos 1980, em direção à universalização dos direitos sociais básicos, evidenciando retrocessos nas ofertas de serviços, mesmo nas áreas sociais básicas. Nesse contexto, o movimento rumo à universalização dos direitos sociais cede lugar ao que passou a ser considerado como um movimento de focalização, todavia longe de significar uma discriminação positiva em direção aos seguimentos mais pobres da população brasileira. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p. 29).

As aspirações advindas do *welfare State* não mais davam conta das questões sociais postas diante do agravamento das contradições inerentes às relações entre Estado e capitalismo. Os programas sociais, como não são imunes às relações econômicas, passam então a sofrer modificações. Nesse contexto, os programas de transferência de renda surgiram como possibilidade para o enfrentamento do desemprego e da pobreza.

No Brasil, precisamente na década de 1980, a ampliação dos debates acerca dos programas de transferência de renda tinha grande relação com as mudanças ocorridas no mundo do trabalho e com o enfrentamento do desemprego. As transformações tecnológicas influenciaram sobremaneira as formas de organização do trabalho, colocando em situação de fragilidade grandes massas de trabalhadores, especialmente nos países de economia em desenvolvimento. As tensões advindas desses movimentos, como em outros contextos, trouxeram para a ordem do dia o desenvolvimento de estratégias de enfrentamento desse cenário, inclusive no plano social.

No debate sobre as experiências de transferência de renda no Brasil, Silva, Yazbek e Giovanni (2012) identificam a possibilidade de existência de pelo menos duas orientações.

a) Transferência de renda enquanto programas compensatórios e residuais cujos fundamentos são os pressupostos liberais/neoliberais, mantenedores dos interesses do mercado, orientados pelo entendimento de que o desemprego e a exclusão social são inevitáveis. Têm como objetivos garantir a autonomia do indivíduo como consumidor, atenuar os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade social, sem considerar o crescimento do desemprego e a distribuição de renda, tendo como orientação a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra desestímulo ao trabalho. O impacto é, necessariamente, a reprodução de uma classe de pobres, com garantia de sobrevivência no limiar de uma determinada Linha de Pobreza; b) Transferência de Renda enquanto programas de redistribuição de renda, orientados pelo critério da cidadania universal, tendo como fundamentos pressupostos redistributivos. Nesse caso, o objetivo é alcançar a autonomia do cidadão e a orientação é a focalização positiva capaz de incluir todos que necessitam do benefício ou os cidadãos em geral, visando à garantia de uma vida para todos. O impacto desejado é a inclusão social. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p. 42).

As duas orientações destacadas acima são importantes para se entender o Programa Bolsa Família – maior programa de transferência de renda do Brasil em termos de alcance –, pois partem de diferentes projetos de sociedade. Nas origens das primeiras propostas de programas de renda mínima no Brasil colocava-se como bandeira o enfrentamento e a extinção da pobreza, como a de Antônio Maria da Silveira<sup>3</sup>, em 1975 (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012).

No contexto dessas políticas, a primeira proposta de amplitude nacional, de autoria do senador Eduardo Suplicy, que defendia um programa de renda mínima, foi aprovada pelo Senado Federal, mas substituída pela proposta do deputado Nelson Marchezan (PSDB-RS), também aprovada no Senado (Lei nº 9533/1997). O projeto de lei aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal e sancionado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso era fruto do próprio projeto dominante de sociedade em curso no Brasil. A proposta de Marchezan não deixava claro se estava do lado progressista ou liberal.

3 De acordo com Silva, Yazbek e Giovanni (2012, p. 97), em 1975, Antônio Maria da Silveira publicou na *Revista Brasileira de Economia* o artigo “Redistribuição de Renda”, no qual argumentava que a economia brasileira, conforme estruturada, não atendia às necessidades de sobrevivência de todos, mesmo os que se encontravam inseridos no mercado de trabalho, não se verificando uma relação adequada entre crescimento econômico e bem-estar. Defendia então que uma efetiva extinção da pobreza exigia uma intervenção governamental, apresentando uma proposta fundamentada no imposto de renda negativo.

**Nas origens das primeiras propostas de programas de renda mínima no Brasil colocava-se como bandeira o enfrentamento e a extinção da pobreza**

A própria concepção de pobreza desses programas demarcava o projeto de sociedade a que estavam servindo

A própria concepção de pobreza desses programas demarcava o projeto de sociedade a que estavam servindo, visto que entendia que a superação da pobreza seria alcançada por meio da estabilidade da moeda e do crescimento da economia. Esse alinhamento das políticas sociais à política econômica constitui um dos problemas apontados por Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 119), já que essa relação, para ser legitimada, exige retornos econômicos.

Assim como a primeira proposta nacional sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, as experiências municipais de políticas de transferência de renda (PTR) tiveram sua orientação ideológica influenciada por pressupostos neoliberais. Embora os diversos programas municipais apontem pontos de divergências, alguns elementos serviram de justificativa para sua aprovação e posterior implementação. É o caso da focalização na extrema pobreza (característico da primeira orientação dos programas de transferência de renda indicada acima) e da exigência de contrapartidas, dentre elas a obrigatoriedade de manter crianças na escola. Isso ocorria no Programa Bolsa Familiar para a Educação e no Programa Poupança Escola, do governo de Brasília, além do próprio programa sancionado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 1998, denominado Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação, conhecido como Bolsa Escola.

**PROGRAMA BOLSA ESCOLA E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

No ano de 2001, em substituição ao programa de garantia de renda mínima para toda criança na escola (PGRM) (orientado para apoio a iniciativas dos municípios que apresentassem renda familiar *per capita* inferior às respectivas médias estaduais), o presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a Lei 10.219/2001 (BRASIL, 2001b), regulamentada pelo Decreto nº 3.823/2001 (BRASIL, 2001a), com a denominação de Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação, o Bolsa Escola. Essa lei fazia parte do processo de combate à pobreza por meio da transferência de renda às populações que se encontravam na faixa da extrema pobreza. O Artigo 1º do Decreto 3.823 (BRASIL, 2001a) deixa claro a focalização do programa nas famílias consideradas em extrema pobreza, estabelecendo o limite de R\$ 90,00 como valor máximo de renda familiar *per capita* para fins de participação.

Os procedimentos de execução do Programa Bolsa Escola encontravam-se no âmbito do Ministério da Educação. Apesar da articulação com outros órgãos (como a Caixa Econômica Federal), a implementação do programa estava circunscrita ao ministério, demarcando em primeiro plano a vinculação da transferência de valores monetários às ações socioeducativas.

Para receber as transferências monetárias, as famílias deveriam manter as crianças na escola, com frequência mínima de 85% do calendário letivo para os estudantes do ensino fundamental. Em vista das elevadas taxas de evasão escolar no Brasil, o Programa Bolsa Escola tinha os seguintes objetivos:

Possibilitar o acesso e a permanência de crianças pertencentes a camadas sociais tradicionalmente excluídas na escola; integrar as famílias ao processo educacional dos seus filhos; reduzir os custos decorrentes da evasão e repetência escolar; contribuir para o combate ao trabalho infantil; evitar a permanência de crianças na rua e contato com situações de risco pessoal e social; elevar a qualidade de vida de famílias de níveis de renda menores; recuperar a dignidade e autoestima das camadas excluídas da população, despertando a esperança no futuro dos filhos, o que significa a 'inclusão social pela via da educação'. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p. 120).

Além dos objetivos acima, os idealizadores do programa almejavam os seguintes impactos: "Universalização do ensino fundamental; redução da evasão e repetência escolar; ampliação do horizonte econômico, cultural e social da população que se encontra abaixo da linha de pobreza; desenvolvimento da cidadania e dinamização das economias locais" (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p. 120).

Examinando os objetivos, bem como os impactos pretendidos, depreende-se que, embora o PBE tivesse como pano de fundo a transferência dos recursos monetários às famílias, ao pretender a inclusão social pela via da educação, o programa se depara com um antigo paradoxo envolvendo os debates educacionais desde o início do século XX. Ou seja, o programa voltava a reiterar as interpretações que atribuíam à educação o poder de transformar a realidade brasileira, sem, contudo, problematizar a própria ordem social e as relações de poder em jogo. Tal concepção funda-se na chamada educação compensatória, segundo a qual a função básica da educação é a equalização social. Nessa compreensão, "[...] para que a escola cumpra sua função equalizadora é necessário compensar as deficiências cuja persistência acaba sistematicamente por neutralizar a eficácia da ação pedagógica" (SAVIANI, 1999, p. 43).

Retomando os objetivos do PBE acima elencados, pode-se verificar que se atribui à educação o papel de correção de problemas que não fazem parte de sua competência e distorcem o seu fim. Nesse sentido, a educação entendida como instrumento de equalização social, de correção de distorções sociais, encobre a estrutura complexa e contraditória da sociedade e contribui para a reprodução da concepção dessa sociedade na qual está inserida.

**A educação entendida como instrumento de equalização social, de correção de distorções sociais, encobre a estrutura complexa e contraditória da sociedade**

**O estabelecimento de objetivos como o acesso à educação e à saúde denota a tentativa do governo de corrigir distorções historicamente produzidas no país**

Essa interpretação minimalista emerge mais uma vez à medida que o PBE exige a frequência dos beneficiários à escola sem o desenvolvimento paralelo de ações que promovam alterações na própria estrutura das escolas. Mais ainda, difundiu-se a ideia de que aquela era uma estratégia eficiente de combate à pobreza e de promoção da universalização da educação.

Embora o Bolsa Escola tenha inaugurado um processo de estratégias no combate à pobreza em âmbito nacional, não prosperou, sendo substituído, já nos anos iniciais do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, pelo Programa Bolsa Família (PBF). Considerado um dos principais instrumentos dos últimos governos no combate à fome e à miséria no Brasil, o PBF teve sua origem no Bolsa Escola. O Programa Bolsa Família unificou os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do governo federal, especialmente as do Programa Bolsa Escola, Programa Nacional de Acesso à Alimentação, Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Saúde (Bolsa Alimentação), Programa Auxílio-Gás e Cadastramento Único do Governo Federal. Os programas, que, até então, eram executados isoladamente foram unificados, incorporando gradativamente os beneficiários dos programas remanescentes.

De acordo com a Lei 10.836/2004, dentre os principais objetivos do Programa Bolsa Família, destacam-se:

- Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social.
- Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional.
- Estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza.
- Combater a pobreza. (BRASIL, 2004b).

Como se pode depreender dos objetivos acima, o PBF visa ao acesso a serviços sociais básicos, como saúde e educação, além do combate à fome, à pobreza e à extrema pobreza. O estabelecimento de objetivos como o acesso à educação e à saúde denota a tentativa do governo de corrigir distorções historicamente produzidas no país. Por outro lado, coloca-se novamente a questão da qualidade dos serviços prestados não apenas aos beneficiários, mas à população brasileira como um todo. O combate à fome e à pobreza constitui campo de debates em diversos trabalhos (LAZANI, 2011; SILVA, 2008; BICHR, 2010), principalmente no tocante à capacidade de o valor repassado prover as necessidades alimentares de seus beneficiários.

Dentre os tipos de benefícios ofertados, verifica-se que a maior parte dos recursos é destinada às famílias com crianças e adolescentes. Embora essas famílias sejam privilegiadas, também podem ser beneficiadas as que, mesmo não possuindo crianças, encontrem-se em situação de vulnerabilidade social.

Para a concessão e manutenção do benefício, as famílias precisam atender algumas exigências, a exemplo do cumprimento das condicionalidades concernentes à frequência escolar estabelecida no percentual de 75% e 85%. Embora o Artigo 3º da Lei 10.836 (BRASIL, 2004b) tenha por exigência frequência escolar mínima de 85%, isso diz respeito apenas aos estudantes de 6 a 15 anos de idade, enquanto a frequência mensal mínima de 75% é devida aos estudantes de 16 a 17 anos.

De acordo com o Decreto nº 5.209/2004 (BRASIL, 2004a), que regulamenta o PBF, as condicionalidades previstas representam as contrapartidas que devem ser cumpridas pelas famílias para a manutenção dos benefícios. Segundo o decreto, essas exigências visam estimular as famílias a exercer o direito de acesso às políticas públicas, promover a melhoria das condições de vida da população, além de identificar as vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos a que têm direito (BRASIL, 2004a). Para que as contrapartidas sejam cumpridas, o mesmo decreto incumbe as diversas esferas do governo de oferecer serviços públicos de saúde, educação e assistência social.

Diante dos objetivos do PBF, passou-se então a analisar, especificamente, os indicadores de desempenho de uma escola pública localizada no município de Feira de Santana, situando-a nos resultados obtidos na média estadual e nacional nas avaliações realizadas entre os anos de 2005 e 2011.

## **FEIRA DE SANTANA: SEU CONTEXTO NO CENÁRIO DA POBREZA E DA EDUCAÇÃO**

Após dar relevo aos aspectos conceituais e normativos que orientam o PBF, será acentuada a relação entre esses aspectos e os dados empíricos coletados nas avaliações realizadas pelo MEC. Inicialmente, situam-se o município de Feira de Santana e a unidade escolar analisada, cujo nome fictício adotado para o presente trabalho é Caminho das Letras.

Feira de Santana, segunda maior cidade do estado da Bahia, está localizada a aproximadamente 108 km da capital do estado. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2012a), o município tem população estimada em 627.477 habitantes. Considerado

Dentre os tipos de benefícios ofertados, verifica-se que a maior parte dos recursos é destinada às famílias com crianças e adolescentes

**No ano de 2010, 9,10% das crianças do município [Feira de Santana] eram extremamente pobres, e 39,42% da população encontrava-se vulnerável à pobreza**

o maior entroncamento rodoviário do Norte/Nordeste, o município, pela sua localização privilegiada, recebeu de Rui Barbosa, em uma visita à cidade em 1919, o título de Princesa do Sertão.

De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013), a renda média em Feira de Santana passou de R\$ 317,02, em 1991, para R\$ 662,24, em 2010. Da mesma forma, o estudo indica redução da extrema pobreza<sup>4</sup> entre 1991 e o ano 2000, passando de 21,51% da população para 5,38%. Entretanto, o Índice de Gini<sup>5</sup>, nas duas décadas avaliadas, sofreu pouca redução, passando de 0,61, em 1991, para 0,60, no ano 2000, o que demarca a presença das desigualdades no município dentro do contexto brasileiro. Assim, o aumento na renda média no município entre 1991 e 2010 deve ser percebido dentro na lógica de concentração de renda existente no Brasil.

Com relação à vulnerabilidade social, no ano de 2010, 9,10% das crianças do município [Feira de Santana] eram extremamente pobres, e 39,42% da população encontrava-se vulnerável à pobreza<sup>6</sup>. Vale notar que os índices analisados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013) no que diz respeito à vulnerabilidade social levam em consideração, além de aspectos relacionados à renda, a saúde e a educação dos indivíduos e famílias pesquisadas.

Quanto aos dados educacionais, o município de Feira de Santana possuía, no ano 2000, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,460, saltando para 0,712 em 2010, acima da média estadual (0,660) e abaixo da média nacional (0,727) (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013). Lembra-se que, para o cálculo do IDH, são utilizados três indicadores sociais: renda, longevidade e educação. Analisando-se separadamente, o IDHM no ano de 2010, para esses indicadores, foi de 0,710; 0,820 e 0,619, respectivamente. Em todas as amostras realizadas pelo PNUD, o índice educacional do município esteve abaixo dos demais.

4 Considerando-se a renda *per capita* inferior a R\$ 70,00 em agosto de 2010.

5 O Índice de Gini consiste em um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, vai de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar.

6 Considerando-se os indivíduos com renda familiar *per capita* de R\$ 255,00 mensais em agosto de 2010 (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013).

Outros dados sobre o índice educacional chamam a atenção. No ano de 2010, 46,67% dos jovens de 15 a 17 anos possuíam o ensino fundamental completo, e 34,99% dos jovens de 18 a 20 anos tinham ensino médio completo, o que revela aspectos da distorção idade/série do sistema educacional. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2012b), o município possuía, em 2012, 706 estabelecimentos de ensino, distribuídos de acordo com o quadro abaixo.

### Quadro 1

Estabelecimentos de ensino, por dependência administrativa e etapa da educação básica<sup>7</sup> — Feira de Santana — 2012

	Pré-escola	Ensino fundamental	Ensino médio	Total
Municipal	141	175	0	
Estadual	03	71	49	
Federal	0	0	01	
Privada	118	128	20	
Total	262	374	70	706

Fonte: Elaborado pelo autor da pesquisa a partir de dados extraídos do IBGE (2012b).

Ainda de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2012b), no ano de 2012, Feira de Santana teve um volume expressivo de matrículas nos estabelecimentos oficiais de ensino, chegando à marca de 118.357 matrículas, distribuídas de acordo com o quadro abaixo.

### Quadro 2

Matrículas por dependência administrativa — Feira de Santana — 2012

	Pré-escola	Ensino fundamental	Ensino médio	Total
Municipal	7.342	32.089	0	
Estadual	195	31.445	17.896	
Federal	0	0	151	
Privada	6.513	19.668	3.058	
Total	14.050	83.202	21.105	118.357

Fonte: Elaborado pelo autor da pesquisa a partir de dados extraídos do IBGE (2012b).

Como se pode verificar nos quadros acima, o município de Feira de Santana apresentou, no ano de 2012, número expressivo tanto do quantitativo de estabelecimentos de ensino quanto de matrículas.

## Indicadores educacionais de uma unidade escolar do município de Feira de Santana: interfaces com o cenário municipal

A unidade de ensino Caminho das Letras faz parte da rede estadual de ensino da Bahia e se localiza em um bairro periférico do município de Feira de Santana-BA. Possui público estudantil composto, em sua maioria, por estudantes de famílias pobres de bairros como Campo Limpo, Novo Horizonte, George Américo, Conjunto Renascer, dentre outros. No

7 A nomeação das etapas da educação básica (pré-escola, ensino fundamental e ensino médio) foi utilizada pelo autor com base na caracterização do IBGE, que é a origem dos dados coletados. Como se pode notar, essa divisão não abrange toda a educação infantil, posto que não informa dados sobre a creche (0 a 3 anos), mas apenas para a pré-escola (4 a 5 anos).

ano de 2012, a unidade escolar contava com 282 estudantes beneficiários do PBF, aproximadamente 43% do total de matriculados naquele ano. Entre os anos de 2006 e 2012, verifica-se um aumento expressivo no número de estudantes matriculados na unidade escolar.

**Tabela 1**  
Quantitativo de matrículas — 2006-2012

Ano	Nº de alunos
2006	570
2007	630
2008	651
2009	630
2010	610
2011	640
2012	657
2013	780

Fonte: Tabela elaborada pelo autor a partir de dados coletados na unidade escolar Caminho das Letras.

Os dados acima apontam para um aumento considerável no quantitativo de alunos matriculados no intervalo de 2006 a 2008, saltando de 570 matrículas para 651, com queda nos dois anos seguintes. A partir de 2011, verifica-se um novo aumento no número de matrículas, tendo o ano de 2013 atingido o maior volume da série apresentada, com 780 alunos matriculados<sup>8</sup>. Esse crescimento apresenta um quadro inverso ao verificado na rede pública<sup>9</sup> brasileira entre os anos de 2006 e 2012, conforme dados do Censo Escolar da Educação Básica 2012.

**Tabela 2**  
Número de matrículas na educação básica por dependência administrativa

Ano	Total rede pública	Federal	Estadual	Municipal	Rede privada
2006	48.595.844	177.121	23.175.567	25.243.156	7.346.203
2007	46.643.406	185.095	21.927.300	24.531.011	6.385.522
2008	46.131.825	197.532	21.433.441	24.500.852	7.101.043
2009	45.270.710	217.738	20.737.663	24.315.309	7.309.742
2010	43.989.507	235.108	20.031.988	23.722.411	7.560.382
2011	43.053.942	257.052	19.483.910	23.312.980	7.918.677
2012	42.222.831	276.436	18.721.916	23.224.479	8.322.219

Fonte: Elaborado pelo autor da pesquisa a partir de dados extraído dos MEC/Inep10.

Note-se que as matrículas nas redes estaduais e municipais decresceram entre 2006 e 2012, enquanto que, nas redes federal e privada, elas cresceram. A unidade escolar em que foram coletados os dados, por sua vez, seguiu a tendência da rede pública federal, apresentando queda entre os anos de 2008 e 2010 e retomando o crescimento no ano seguinte, chegando ao maior número de matrículas em 2013, com 780 registros.

8 Embora o marco da pesquisa limite-se ao ano de 2012, diante da existência de dados relativos à matrícula no ano de 2013, este foi utilizado como forma de perceber o crescimento do número de estudantes naquela unidade.

9 Considerando-se as dependências administrativas da rede federal, estadual e municipal.

10 Dados disponíveis no site do Inep <<http://portal.inep.gov.br/resumos-tecnicos>>.

Quanto aos indicadores de desempenho, de acordo com o *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira* (2018b), nas avaliações do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nos anos de 2007, 2009 e 2011, a rede pública de ensino do município de Feira de Santana<sup>11</sup>, no que concerne aos anos finais do ensino fundamental, obteve os resultados mostrados na tabela abaixo.

**Tabela 3**

IDEB – Feira de Santana (anos finais do ensino fundamental)

Município	IDEB observado				Metas projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
F. de Santana	2.7	2.8	2.8	3.0	2.8	2.9	3.2	3.6	3.9	4.2	4.5	4.8

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2018b).

A análise dos dados acima permite inferir que, entre os anos de 2005 e 2011, o desempenho da rede pública de ensino no município, embora fosse crescente, à exceção do ano de 2007, não alcançou o índice projetado pelo MEC. Vale ressaltar que o IDEB foi criado em 2007 pelo Ministério da Educação e varia em uma escala de 0 a 10. O índice é calculado com base em dados referentes à aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep (SAEB e Prova Brasil), em que são avaliados conhecimentos nas área de língua portuguesa e matemática.

Por sua vez, o resultado do IDEB na rede pública de ensino (estadual, municipal e federal) no estado da Bahia apresentou, no mesmo período, desempenho melhor do que o da rede pública de ensino do município de Feira de Santana. O resultado obtido não apenas foi maior na comparação com Feira de Santana como também ultrapassou as metas projetadas para os anos 2007, 2009 e 2011, como se verifica na tabela abaixo.

**Tabela 4**

IDEB – Bahia (anos finais do ensino fundamental)

Estado	IDEB observado				Metas projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	
Bahia	2.6	2.8	2.9	3.1	2.6	2.8	3.0	3.4	3.8	4.1	4.3	

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2018b).

Da mesma forma que na rede pública de ensino do estado (estadual, municipal e federal) da Bahia, as médias observadas nas avaliações em nível nacional foram superiores à meta projetada para o período. Entretanto, a comparação da rede pública (estadual e municipal) com a rede privada aponta para um fosso tanto nos resultados quanto nas metas projetadas. Note-se que a meta projetada para a rede privada em 2007 foi superior à projetada para a rede pública de ensino em 2021.

11 Entenda-se aqui como rede pública de ensino as dependências administrativas da rede federal, rede estadual e rede municipal.

**Tabela 5**  
IDEB – Brasil (anos finais do ensino fundamental)

	IDEB observado				Metas				
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2021
Total	3.5	3.8	4.0	4.1	3.5	3.7	3.9	4.4	5.5
Dependência administrativa									
Pública	3.2	3.5	3.7	3.9	3.3	3.4	3.7	4.1	5.2
Estadual	3.3	3.6	3.8	3.9	3.3	3.5	3.8	4.2	5.3
Municipal	3.1	3.4	3.6	3.8	3.1	3.3	3.5	3.9	5.1
Privada	5.8	5.8	5.9	6.0	5.8	6.0	6.2	6.5	7.3

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2018b).

Os resultados apurados na unidade escolar Caminho das Letras, por sua vez, não refletem as médias dos desempenhos nem em nível nacional, nem estadual. Embora as metas projetadas fossem superiores às do estado da Bahia, a unidade escolar apresentou, nos anos de 2007, 2009 e 2011, uma oscilação no desempenho, não conseguindo manter regularidade.

No primeiro ano da avaliação do IDEB (2007), a meta projetada (3,0 pontos) não foi atingida, ficando aquém do que se esperava (2,6). Em 2009, a meta observada (3,2 pontos) foi exatamente a projetada, ocorrendo nova oscilação na avaliação de 2011, quando o resultado observado (2,3 pontos) foi inferior não apenas ao projetado (3,6 pontos), como também ao resultado de 2007.

**Tabela 6**  
IDEB - Unidade escolar Caminho das Letras (anos finais do ensino fundamental)

Escola	Metas projetadas											
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Unidade escolar	3.0	2.6	3.2	2.3	3.0	3.2	3.6	4.0	4.5	4.7	5.0	5.2

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2018b).

A análise do desempenho do IDEB da unidade escolar Caminho das Letras assinala uma inconstância nos resultados das avaliações dos estudantes naquele período, demandando uma investigação mais apurada dos fatores que a motivaram, o que foge aos limites do presente trabalho. Entretanto, os mesmos resultados revelam que a unidade escolar não vem alcançando sequer os indicadores mínimos esperados pelos órgãos avaliadores, os quais, além de avaliar, devem também implementar políticas de correção de distorções.

Em relação ao PBF, a unidade escolar Caminho das Letras contou, em 2012, com 282 estudantes beneficiários, ou seja, quase 43% do total de alunos matriculados naquele ano. O acompanhamento do programa na escola está sob a responsabilidade de uma servidora, a qual cuida das informações sobre o cumprimento das condicionalidades e do seu envio à coordenação municipal do PBF. De acordo com a direção da escola, a servidora realiza reuniões com os funcionários responsáveis pelas informações referentes ao cumprimento da condicionalidade educação.

Entretanto, tais reuniões tratam apenas do aperfeiçoamento dos servidores responsáveis pela coleta e envio dos dados de frequência escolar dos estudantes beneficiários.

As limitações da unidade escolar frente ao acompanhamento do desempenho dos estudantes beneficiários denotam fragilidades em termos de alcance de resultados que ultrapassem a frequência escolar dos estudantes. Assim, a análise dos resultados em avaliações do Inep leva a inferir que a unidade não vem alcançando as metas projetadas, o que demanda a realização de estudos que problematizem os limites das políticas públicas de cunho compensatório pautadas no cumprimento de condicionalidades, cuja garantia encontra-se asseverada no texto da Constituição federal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pereira (2006) considera que o conceito de pobreza é político, prescritivo e moral, exigindo posicionamento diante do estado de desigualdade presente na sociedade. Nesse sentido, considera-se que, apesar dos efeitos imediatos na vida das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, que impactam, mesmo que minimamente, suas vidas no alívio da fome e provimento de produtos de primeira necessidade, o processo de negação de direitos sociais em curso leva a pensar tais programas para além de seu caráter imediatista.

Assim, percebe-se que o conceito de pobreza adotado para a operacionalização do PBF estabelece relação com a lógica neoliberal, que ganhou força nas políticas sociais a partir da década de 1990. Por meio da interferência mínima do Estado, essa lógica vem fomentando a negação dos direitos sociais; a prevalência do princípio do *workfare* sobre o *welfare*; a substituição das políticas universais pelas focalizadas; a redução dos gastos sociais; e a primazia da lógica do mercado sobre as necessidades sociais e do mérito empreendedor dos indivíduos em detrimento dos direitos (PEREIRA, 2006; PEREIRA, 2012).

Tais características revelam-se presentes na operacionalização do Programa Bolsa Família, que, como visto, se constitui atualmente como a política focalizada de maior expressão no país. Como se apreendeu nos documentos oficiais de criação e regulamentação do programa, além de caracterizar-se no seio das políticas focalizadas, o PBF assenta-se na exigência de contrapartidas nas áreas de educação, saúde e assistência social. No que concerne à educação, essa exigência desvirtua um dos direitos garantidos constitucionalmente, cuja oferta e acesso são de responsabilidade do Estado, cabendo a este a sua garantia indiscriminadamente. Isto é, independentemente do acesso ao benefício, já é

Além de caracterizar-se no seio das políticas focalizadas, o PBF assenta-se na exigência de contrapartidas nas áreas de educação, saúde e assistência social

**As características que demarcam o estado de precarização das escolas públicas são perceptíveis no cotidiano brasileiro**

obrigatória a frequência à escola. Com isso, a condicionalidade se materializa mais como uma pseudocondição que denuncia as contradições do Estado na proteção e garantia dos preceitos constitucionais.

A vinculação de programas sociais de transferência de renda à educação insere-se, assim, no movimento contemporâneo da ética da autorresponsabilização no contexto mundial da política social em favor do padrão capitalista de Estado neoliberal meritocrático. Como afirma Pereira (2012), da transição do *welfare State* para o *workfare State*. O debate moral desencadeado pelo discurso neoliberal deposita nos indivíduos a responsabilização pelos resultados de suas vidas, medidos, na maioria das vezes, pela posição que ocupam face ao acúmulo de renda. Tal característica revela-se presente no PBF ao se exigir dos seus beneficiários contrapartidas como a frequência escolar e a participação dos pais em cursos oferecidos para inserção em postos de trabalho, em sua maioria, precários.

Visando ir além dos dados acerca do cumprimento da frequência escolar, a presente pesquisa buscou analisar o desempenho de estudantes de uma unidade escolar de um bairro periférico do município de Feira de Santana com um número expressivo de estudantes beneficiários do PBF. A análise dos dados coletados dos indicadores educacionais realizados pelo MEC/Inep revelou que os estudantes da unidade Caminho das Letras encontram-se longe de atingir os requisitos mínimos exigidos pelo órgão avaliador no que concerne a conhecimentos de língua portuguesa e matemática, o que acena para o fato de que muito precisa ser feito para se ir além do cumprimento da frequência à escola. O recorte temporal analisado mostrou que a escola não manteve regularidade em termos de alcance da média esperada nas avaliações realizadas entre os anos 2005 e 2011. Assim, a exigência da frequência escolar dos sujeitos destinatários do PBF não se fez acompanhar de melhoras substantivas na educação ofertada às classes pobres no Brasil. As características que demarcam o estado de precarização das escolas públicas são perceptíveis no cotidiano brasileiro, seja em conversas informais com estudantes, em matérias jornalísticas ou até mesmo na simples visita a unidades escolares.

Contudo, apesar do desvirtuamento da configuração PBF/educação, como uma das características contraditórias no modo de produção em vigor, a ampliação do acesso e da permanência de estudantes das camadas pobres na escola (mesmo que obrigada por meio da exigência da frequência escolar mínima) pode sinalizar para mecanismos que contribuam para que o processo de transformação social por meio do acesso ao conhecimento historicamente produzido – e, assim, da realidade social – alcance um número maior de indivíduos.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Sónia Cristina Nunes. *O social, o espacial e o político na pobreza e na exclusão: avaliação de iniciativas de regeneração de áreas urbanas em risco na cidade do Porto*. 2010. 336 f. Tese (Doutorado)-Departamento de Sociologia, Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2010.

BICHR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Revista Novos Estudos*, São Paulo, v. 7, n. 87, p. 115-129, jul. 2010.

BRASIL. Decreto 3.823, de 28 de maio de 2001. Aprova o Regulamento do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 maio 2001a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3823.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3823.htm)>. Acesso em: 5 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº10.836, de 09 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 set. 2004a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm)>. Acesso em: 5 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 jun. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm)>. Acesso em: 5 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 abr. 2001b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10219.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10219.htm)>. Acesso em: 5 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 jan. 2004b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm)>. Acesso em: 5 de ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial nº 3.789, de 17 de novembro de 2004. Estabelece atribuições e normas para o cumprimento da condicionalidade da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 nov. 2004c. Seção 1, p. 13-14.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *Programa Bolsa Família*. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. *Condicionalidades*. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/condicionalidades>>. Acesso em: 5 ago. 2013a.

\_\_\_\_\_. *Programas sociais por estado*. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>. Acesso em: 1 ago. 2013b.

CARTA DE CONJUNTURA. Rio de Janeiro: IPEA, n. 22, mar. 2014. 145 p. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/cc22\\_inflacao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/cc22_inflacao.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2014.

CODES, Ana Luiza Machado de. *A trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa*. Brasília: IPEA, 2008. 29 p. (Texto para discussão, 1332). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1332.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1332.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2018.

FALEIROS, Vicente de Paula. *O que é política social*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise & Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades: panorama de Feira de Santana*. 2012a. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/feira-de-santana/panorama>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. *Feira de Santana: ensino - matrículas, docentes e rede escolar*. 2012b. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=291080&idtema=117&search=bahia|feira-de-santana|ensino-matriculas-docentes-e-rede-escolar-2012>>. Acesso em: 16 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindicisociais2010/SIS\\_2010.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindicisociais2010/SIS_2010.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Cálculo das taxas de rendimento escolar*. 2013a. (Nota técnica, 03/2013). Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/legislacao/2012/nota\\_tecnica\\_indicadores\\_de\\_rendimento\\_2012.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/legislacao/2012/nota_tecnica_indicadores_de_rendimento_2012.pdf)>. Acesso em: 19 fev. 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/>>. Acesso em: 4 jun. 2013b.

\_\_\_\_\_. *Resultados e resumos*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/resultados-e-resumos>>. Acesso em: 16 ago. 2018a.

\_\_\_\_\_. *Indicadores educacionais*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 15 ago. 2018b.

\_\_\_\_\_. *Sinopses estatísticas da educação básica*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 25 ago. 2018c.

\_\_\_\_\_. *Censo escolar da educação básica 2011: resumo técnico*. Brasília: INEP, 2012c. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/resumos\\_tecnicos/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_basica\\_2011.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2011.pdf)>. Acesso em: 1 out. 2013.

LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. *Revista Econômica*, Niterói, v. 4, n. 1, 2002.

LAZANI, Rodrigo. *Programas de transferência de renda: autonomia versus assistencialismo*. 2011. 128 f. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia, Universidade de Campinas, Campinas, 2011.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1996. Livro 1. Tomo 2.

PEREIRA, Camila Potyara. A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro. *SER Social*, Brasília, n. 18, p. 229-252, jan./jun. 2006.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Proteção social contemporânea: cui prodest?. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 116, p. 636-651, out./dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. Brasília: PNUD, 2016. Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil/feira-de-santana\\_ba](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil/feira-de-santana_ba)>. Acesso em: 3 jun. 2014.

SAVIANI, Dermeval. Percorrendo caminhos na educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 81, p. 273-290, dez. 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/pdf/%0D/es/v23n81/13941.pdf](http://www.scielo.br/pdf/es/v23n81/13941.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. *Escola e democracia*. Campinas: Autores Associados, 1999.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. *O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí*. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YASBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2012.



## **Resumo**

Este artigo objetiva realizar breve estudo sobre a influência da Universidade Federal Rural de Pernambuco, em Garanhuns, no desenvolvimento social da população jovem do agreste meridional do estado. Sua relevância centra-se em verificar se a proposta de interiorização da universidade tem contribuído para o desenvolvimento socioespacial, considerando potencialidades regionais, já que o fenômeno da evasão escolar, que afeta a educação superior desde 1995, está presente nas discussões internas da unidade acadêmica de Garanhuns (UAG). Assim, foram analisadas políticas públicas de apoio à educação no país, entre 2003 e 2010, quando foi lançada a política de expansão do ensino superior, além de casos de sucesso, tendo como referência trabalhos de autores como Santos (2008), Araújo (2014) e Pinto e Buffa (2006). Por fim, conclui-se que os dados indicam avanços na UFRPE, mas ainda há muito a ser feito para que a unidade contribua para o desenvolvimento regional.

**Palavras-chaves:** Espaço urbano. Desenvolvimento regional. Universidades. Políticas públicas. Educação.

## **Abstract**

*This article aims at making a quick exam on the influence of the Universidade Federal Rural de Pernambuco in Garanhuns/PE-Brazil in the social development of the teenagers in Semi-Arid Region of the State of Pernambuco. Its relevance lies on checking whether the proposition to move the University to the countryside has positively contributed to the social-spatial development of the region considering its potentials once the phenomenon of school dropout rates has been affecting college education since 1995 and is present in the internal debates of the Academic Unit of Garanhuns (UAG). Thus, public policies of support to education in the country were examined for the period of 2003 and 2010 when the expansion policy of college education was launched as well as other cases of success. Works of authors such as Santos (2008), Araújo (2014) and Pinto e Buffa (2006) were used as reference. Finally, the data collected indicate advancements by UFRPE although it is still far from achieving a steady contribution to regional development.*

**Keywords:** Urban space. Regional development. Universities. Public policies. Education.

# Estudo da influência da Universidade Federal Rural de Pernambuco, em Garanhuns, no desenvolvimento social da população jovem do agreste meridional do estado

MARIA DO CARMO DE  
ALBUQUERQUE BRAGA

Mestre em Geografia e doutora em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora adjunta da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE).  
mariabraga77@gmail.com

**ESTE TRABALHO** realiza um breve estudo sobre a influência da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), em Garanhuns, no desenvolvimento da população jovem da região do agreste meridional do estado, considerando o papel exercido pela universidade em contraponto ao que consta na justificativa para sua inserção no contexto regional e local.

A relevância deste estudo centra-se na necessidade de se verificar se a interiorização da universidade tem contribuído para o desenvolvimento socioespacial, considerando as potencialidades regionais, oferecendo oportunidade para as pessoas se qualificarem, especialmente os jovens, e poderem permanecer em suas regiões de origem.

Com esse entendimento, estudou-se de forma mais detalhada a unidade acadêmica de Garanhuns (UAG). Considerando aspectos importantes, como o suporte de políticas

**“[...] a PNDR tem o duplo propósito de reduzir as desigualdades regionais e de ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras [...]”**

públicas em educação superior no município, que é polo do agreste meridional em Pernambuco, foram focalizados os seguintes pontos: (1) a política de expansão do ensino superior do governo federal (2003-2010), resultando na implantação de uma unidade da Universidade Federal Rural de Pernambuco, em 2005; e (2) a proposta de interiorização das universidades, do Governo do Estado de Pernambuco, que teve início no espaço urbano local a partir de 1967, com a Fundação de Ensino Superior de Pernambuco (FESP), hoje Universidade de Pernambuco (SANTOS et al., 2010; SOUZA FILHO, 2009; WANDERLEY, 1986). Ambas as experiências, somadas à implantação, em 1976, da Faculdade de Ciências da Administração de Garanhuns, em nível municipal, constituem o objeto de estudo desta proposta de pesquisa.

Com base nas diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) (2003-2010) (BRASIL, 2005), o governo federal implantou, em 2005, a primeira extensão universitária vinculada à Universidade Federal Rural de Pernambuco, em Garanhuns, oferecendo os cursos de graduação em Agronomia, Medicina Veterinária, Zootecnia e Pedagogia. Preocupada com o fenômeno da evasão na educação superior, tema de discussão desde 1995, uma equipe de professores e técnicos da unidade acadêmica de Garanhuns (UAG) iniciou uma pesquisa, em 2009, para verificar as taxas e os fatores da evasão relativos aos cursos em funcionamento, apesar da inserção, neste mesmo ano, de três novos cursos: Engenharia de Alimentos, Ciências da Computação e Letras. O trabalho abrangeu o período de 2005/2 a 2008/2, de modo a compreender os motivos que levaram os estudantes a abandonar o curso pretendido, com vistas a propor ou adequar políticas públicas que possibilitassem a diminuição da evasão na unidade.

A pesquisa foi realizada em duas etapas, sendo a primeira a busca de dados relativos ao nível de evasão, e a segunda, com a aplicação de questionários a um número amostral de alunos, relacionando-se com as razões da evasão, em termos quantitativos. O trabalho foi apresentado no ano de 2010 e apontou resultados importantes. Tais resultados, juntamente com a afirmação de que “[...] a PNDR tem o duplo propósito de reduzir as desigualdades regionais e de ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras [...]” (BRASIL, 2003 apud SOUZA FILHO, 2009, p. 20), induziram a refletir acerca dos fatores que influenciaram a evasão. É nesse sentido que questões como as que se seguem se encaixam perfeitamente. Que influência tem exercido a Universidade Federal Rural de Pernambuco, em Garanhuns, em sua área de abrangência? (questão central) Sua proposta de atuação é compatível com as potencialidades regionais? Há equilíbrio entre oferta e demanda pelos cursos de graduação disponíveis?

O sistema  
prevalente nas  
instituições de  
ensino superior  
no Brasil era o  
europeu

Com base nessas colocações, este trabalho divide-se em quatro partes, além da introdução e das considerações finais. A primeira oferece um breve resumo sobre o ensino, no Brasil. A segunda explana sobre as políticas públicas de apoio à educação no país. A terceira traz uma breve exposição sobre a Universidade Federal Rural de Pernambuco, evidenciando o caso da unidade acadêmica de Garanhuns. A quarta oferece como conclusão uma visão em termos da realidade, assim como dos desafios para o *campus* avançado em Garanhuns.

## **A UNIVERSIDADE ENQUANTO MEIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA**

No Brasil, a implantação de unidades de ensino superior não ocorreu de forma diferenciada da verificada no velho mundo, já que o país era uma colônia portuguesa, e o privilégio do aprendizado era exclusividade da elite dominante. Em 1808, graças à expansão do domínio napoleônico na Europa, a família real portuguesa chegou ao Brasil, trazendo consigo não apenas a ideia de implantação de escolas de ensino superior, mas deflagrando o processo de abertura do país para o comércio com as nações amigas, a cultura, as artes etc.

O sistema prevalente nas instituições de ensino superior no Brasil era o europeu. Contudo, durante o regime militar, em função de pressões, estabeleceu-se a primeira grande reforma, surgindo o caráter de universidade, cujo modelo traduzia-se em um misto do norte-americano com o germânico, no entendimento de Santos (2008).

O autor explica que o modelo europeu tratava de disseminar conhecimento, preparando a sociedade para assumir as novas funções profissionais que surgiam em decorrência do dinamismo socioeconômico do feudalismo, passando pelo Renascimento, até alcançar os tempos modernos. A grande mudança ocorreu com o modelo criado por Humboldt, na Alemanha, que introduzia a pesquisa científica como ponto fundamental para sustentação e renovação do conhecimento produzido. Esse modelo foi abraçado e otimizado posteriormente pela América do Norte, com base nas propostas de Flexner, sendo adotado pelas grandes universidades americanas e de algumas outras nações.

Dessa forma, ao serem implantadas as universidades no Brasil, na década de 1960, a ideia era disseminar o conhecimento, fazendo com que a população jovem e menos favorecida financeiramente pudesse ter a oportunidade de acesso a essas instituições (SANTOS, 2008). O autor explica que, aos poucos, esse objetivo foi se tornando nulo e se degradando, especialmente durante a fase de democratização do país, quando as universidades passaram por um longo período de inércia.

**Avaliando ações de interiorização do ensino superior, ressalta-se o número de universidades implantadas, mas se observa que a maioria ainda se concentra nas regiões mais ricas do país**

Atualmente, o problema se concentra no “[...] atendimento específico a populações do campo e indígena, em relação a acesso, permanência, conclusão e formação de profissionais para atuação junto a estas populações [...]” (ARAÚJO, 2014, p. 06-07), especialmente para as minorias que “[...] não apresentam condições materiais para permanecer no ensino superior”. Esse é, em grande parte, o desafio a ser enfrentado pela UFRPE, em Garanhuns.

Observa-se, portanto, dos anos 1990 aos dias atuais, uma multiplicidade de programas e ações voltados para o acesso de estudantes ao ensino superior, sendo que há algumas iniciativas direcionadas à permanência dos estudantes. No entanto, elas são insuficientes em relação às necessidades da grande maioria dos estudantes, especialmente aqueles que a legislação aponta como os beneficiários principais, ou seja, os advindos de escolas do ensino básico público, as minorias qualitativas e os de baixa renda.

Avaliando ações de interiorização do ensino superior, ressalta-se o número de universidades implantadas, mas se observa que a maioria ainda se concentra nas regiões mais ricas do país, onde há uma maior oferta de infraestrutura viária, de transporte e de outras facilidades para a população. Situação inversa encontra-se no Nordeste do país e mais ainda no Norte. Nestas regiões, destaca-se a questão da mobilidade dos estudantes como dificuldade para a permanência no ensino superior, o que denota a importância de um estudo prévio de localização para implantação de instituições de ensino superior em regiões interioranas do país e uma melhor atenção ao conteúdo da proposta física a ser implantada.

No que concerne à forma de ocupação das instituições no espaço urbano, Pinto e Buffa (2006, p. 5737) colocam que o ensino superior brasileiro foi marcado pelo crescimento de escolas isoladas e que “[...] nos dez anos que antecederam o golpe militar de 1964, a organização universitária tornou-se predominante [...] no que diz respeito à organização espacial, a cidade universitária ou *campus* universitário”.

Neves e outros (2012, p. 9) concordam com a colocação de Pinto e Buffa (2006), acrescentando que “[...] a solução adotada pelos órgãos de planejamento universitário para superar essa fragmentação originária tem sido a concentração das unidades acadêmicas em um único lócus, mas situado em locais distantes dos centros das cidades”.

Dessa forma, verifica-se que mudanças ocorreram ao longo dos anos, mas vêm causando debates acerca da forma como essas instituições são implantadas, visto que muitas não têm alcançado os objetivos para os quais foram criadas, mesmo com o apoio das políticas públicas de apoio à educação.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO À EDUCAÇÃO COMO FORMA DE CONSOLIDAÇÃO DAS UNIVERSIDADES NO CONTEXTO BRASILEIRO**

As políticas públicas de incentivo ao ensino superior no Brasil tiveram início, de forma tímida, nos anos 1950 e só a partir dos anos 1990 se acentuaram como estratégia de desenvolvimento. Dados (FERREIRA, 2010) apontam que, em 1990, havia 1,5 milhão de estudantes em universidades. Desde então, segundo o Censo Escolar da Educação Superior de 2008, esse número atingiu 5,8 milhões de estudantes, em 2.252 estabelecimentos de graduação espalhados por todo o país.

Infelizmente, pelo menos metade dessas instituições se concentra no Sudeste brasileiro, região mais desenvolvida do país. Apenas no PPA de 2008-2011 é que surge a menção ao processo de interiorização das universidades como forma de universalizar o conhecimento e diminuir as diferenças sociais, dando oportunidade aos estudantes de classes menos favorecidas. No PPA de 2004-2007 já figurava a expansão das universidades, e no PPA 2011-2015, a preocupação com o acesso, a permanência dos estudantes do ensino de graduação e a contenção da evasão escolar.

Entre as edições dos PPA, outros planos foram instituídos como forma de melhorar a educação no país. O Plano Nacional de Educação (PNE), criado em 2001, lançou o Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE) para operacionalizar seus objetivos, implantando programas como o Prouni, o FIES e o Reuni.

Independentemente disso, a história do ensino superior no Brasil tem mostrado uma tendência de se elaborar políticas públicas descoladas do contexto da realidade local e/ou regional em que as universidades são criadas.

A implantação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional possibilitou o rebatimento do planejamento no território de políticas públicas para o ensino superior com a implantação de novos campi, embora não tenham sido seguidas suas orientações, como no caso da UFRPE, em Garanhuns. Em formato de cartilha produzida pelo Ministério da Integração Nacional, em 2008, a PNDR é um instrumento criado com a finalidade de “[...] orientar todas as ações que os órgãos governamentais devem seguir, a fim de proporcionar desenvolvimento, bem-estar e prosperidade para toda sociedade”. Enquanto política pública, reconhece que “[...] problemas como grandes distâncias, dificuldade de acesso, pobreza do solo, incerteza de chuvas e baixa escolaridade são alguns exemplos de dificuldades que insistiram em caracterizar o país como um dos mais desiguais do mundo” (BRASIL, 2003, p. 15). O documento revela ainda que “[...] o contraste litoral versus interior é reforçado por

A história do ensino superior no Brasil tem mostrado uma tendência de se elaborar políticas públicas descoladas do contexto da realidade local e/ou regional em que as universidades são criadas

**O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) surgiu como uma das 40 ações programadas pelo PDE [...] observa-se o surgimento de uma nova etapa na história da educação superior brasileira: a inversão da expansão da iniciativa privada para o poder público**

um contraste norte/sul bem marcado, em que se ressaltam diferenças regionais marcantes e desfavoráveis ao Norte e ao Nordeste, tanto no que tange ao nível de educação quanto ao grau de urbanização” (BRASIL, 2003, p. 11).

Instituído pelo Decreto presidencial nº 6.096/2007, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) surgiu como uma das 40 ações programadas pelo PDE. O objetivo era possibilitar a expansão, o acesso e a garantia das condições de permanência de estudantes no ensino superior, além de melhorar a qualidade do ensino de graduação, prevendo contratação de novos docentes e implantação de novos cursos.

A estratégia de ação incluía a aplicação de investimentos para as universidades que aderissem ao programa, tendo como metas globais a serem cumpridas ao longo de cinco anos a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para o patamar de 90%, e o alcance da relação de 18 alunos para cada professor. O programa estabelecia que, para tais metas serem alcançadas, as universidades deveriam: (1) reduzir as taxas de evasão; (2) ocupar as vagas ociosas; e (3) aumentar o número de vagas ofertadas, principalmente no turno noturno.

Em função do cenário apresentado no diagnóstico do PDE (BRASIL, 2007) e do lançamento de programas como o Reuni, o resultado foi a construção de 14 novas universidades públicas, além da expansão de novos *campi* para as existentes. Desde então, observa-se o surgimento de uma nova etapa na história da educação superior brasileira: a inversão da expansão da iniciativa privada para o poder público. A iniciativa privada, grande responsável pela ampliação da educação superior no Brasil antes do lançamento do programa, retraiu-se diante das perspectivas de propagação do ensino superior público, por conta dos programas de incentivo do governo federal. Mesmo assim, com outros programas paralelos ao Reuni, a expansão da educação superior brasileira tem ocorrido em todas as esferas – pública federal, privada, a distância e tecnológica –, por meio do financiamento público.

A UFRPE logo aderiu ao Reuni, iniciando sua ampliação com a UAG e a criação de novos cursos, além de unidades acadêmicas como a de Serra Talhada e, mais recentemente, a do Cabo de Santo Agostinho. Comenta-se sobre um possível Programa de Expansão, Excelência e Internacionalização das Universidades Federais (Reuni II), mas ainda restam entres a serem resolvidos no primeiro programa, especialmente no que se refere à decisão de localização de novos *campi* em regiões interiores, cujo objetivo é viabilizar o papel das universidades como elo entre a sociedade, o poder público e o desenvolvimento (BRASIL, [2006]).

A necessidade de aumento do percentual de jovens entre 18 e 24 anos matriculados no ensino superior e as dificuldades de alunos carentes concorrerem às vagas oferecidas pelas IES públicas, em decorrência do fraco nível do ensino médio, motivaram a criação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) em 1998. O objetivo era avaliar o desempenho dos estudantes, como forma de melhorar a qualidade do ensino. Aos poucos, foram introduzidas mudanças no sistema, fazendo com que funcionasse também como meio de acesso ao ensino superior. No início, poucas universidades aderiram à proposta, mas atualmente a maioria está inserida, sendo que o sistema é aperfeiçoado a cada ano (BRASIL, [2006]).

Com o objetivo de melhorar o acesso às universidades públicas, o governo federal instituiu o Sistema de Seleção Unificada (Sisu), por meio da Portaria Normativa nº 21/2012. Trata-se de um sistema informatizado, gerenciado pelo Ministério da Educação, destinado a selecionar candidatos a vagas em cursos de graduação disponíveis nas IES públicas, segundo o ranqueamento de notas em relação ao número de vagas e às opções de curso e de IES feitas pelos candidatos.

Além do ENEM e do Sisu, o governo federal lançou mais dois sistemas para apoiar o aumento do número de estudantes matriculados no ensino superior e sua permanência até a conclusão do curso: o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni). Ambos se destinam a candidatos que se inscreveram no ensino superior privado e não têm condições de pagar as mensalidades. O Fies é um programa que apoia o estudante matriculado em instituições de ensino superior privadas com financiamento dos custos do curso. Entre as regras principais do programa figuram: (1) a IES na qual o aluno solicitante se matriculou deve estar inscrita no programa; (2) o curso de graduação no qual o aluno se matriculou deve ter avaliação positiva pelo MEC.

Até 1998, os estudantes que não tivessem condições financeiras de assumir cursos em IES privadas ou aqueles que, mesmo matriculados em IES públicas, não tivessem condições de adquirir material didático ou se sustentar dispunham de apoio financeiro do governo federal por meio do Programa de Crédito Educativo (PCE/Ceduc). Mas foram verificados problemas no sistema, fundamentalmente na dinâmica de juros para financiamento, que terminaram por inviabilizar o programa, que acabou substituído pelo Fies.

A partir de 2010, o Prouni restringiu o financiamento a 50% do valor das mensalidades do curso escolhido pelo estudante. Nesse mesmo ano, o Fies passou a funcionar em outro formato, sendo operado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), contando com juros mais baixos.

**Com o objetivo de melhorar o acesso às universidades públicas, o governo federal instituiu o Sistema de Seleção Unificada (Sisu), por meio da Portaria Normativa nº 21/2012**

**Garanhuns é um dos 185 municípios do estado de Pernambuco [...] que tem sua economia baseada na agropecuária, compondo a bacia leiteira do estado**

O Prouni, criado em 2004, concede bolsa de estudo integral e parcial para alunos matriculados em curso de graduação de IES privada. O programa tem algumas regras para os alunos solicitantes: (1) ser brasileiro; (2) não possuir diploma de nível superior; (3) ter realizado as provas do ENEM; (4) ter atingido pelo menos 450 pontos e não ter zerado a redação no ENEM. É possível se candidatar a uma bolsa integral, desde que o estudante não possua renda familiar bruta maior que um salário mínimo e meio por pessoa. Para a bolsa parcial (50%), o candidato não pode ter renda familiar bruta acima de três salários mínimos por pessoa.

Tanto o Fies como o Prouni funcionam como opção para os alunos que não conseguiram vaga em IES pública, podendo ser aproveitados em IES privadas, desde que atendam aos requisitos exigidos. Outra oportunidade se dá pelo Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica (Sisutec). Trata-se de um sistema informatizado, também gerenciado pelo Ministério da Educação, destinado a oferecer vagas disponibilizadas pelas instituições públicas e privadas de ensino superior e de educação profissional e tecnológica, em cursos técnicos, na forma subsequente para candidatos participantes do ENEM.

Como se observa, as ações do governo federal para elevar o índice de alunos matriculados no ensino superior são variadas e, em termos quantitativos, têm contribuído, embora não o suficiente, para atingir o percentual desejado. A discussão que se coloca é em torno do nível que os candidatos matriculados apresentam para obter nível superior.

## **A INTERIORIZAÇÃO E A INFLUÊNCIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO: O CASO DA UNIDADE ACADÊMICA DE GARANHUNS**

Em 1955, a Universidade Rural de Pernambuco tornou-se parte do sistema federal de ensino superior, sob a denominação de Universidade Federal Rural de Pernambuco, através do Decreto federal nº 60.731/1967. A partir de então, passou a gozar das vantagens do sistema federal, buscando maior abrangência e qualidade do ensino. Nesse sentido, lançou mão do Reuni e inaugurou, em 2005, sua primeira extensão universitária, em Garanhuns (UAG), trabalhando para sua ampliação, por meio da interiorização da estrutura física e de ações que pretendem contribuir para o desenvolvimento social, econômico e territorial das regiões afastadas da capital.

Garanhuns é um dos 185 municípios do estado de Pernambuco, com 136.949 habitantes, sendo o mais importante entre os 26 da região, que tem sua economia baseada na agropecuária, compondo a bacia leiteira do estado. Por conta disso, abriga algumas indústrias alimentícias, espe-

cialmente em Garanhuns, Bom Conselho e Venturosa. Mas a polarização de Garanhuns também se deve a um forte e variado comércio, além do setor de serviços e do turismo de lazer, cultural e religioso (AGÊNCIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E PESQUISAS DE PERNAMBUCO, 2015).

A UAG iniciou suas atividades oferecendo cursos de graduação em Agronomia, Medicina Veterinária, Zootecnia e Licenciatura Normal Superior. A escolha do município para a implantação da unidade se justificou por várias razões, entre elas: (1) ser polo da região do agreste meridional do estado; (2) ter tradição em educação por contar com uma rede de colégios privados tradicionais, católicos e evangélicos; (3) contar, entre outras, com duas tradicionais instituições de ensino superior, uma estadual, a Universidade de Pernambuco (UPE), e outra municipal, a Autarquia de Ensino Superior de Garanhuns (Aesga). Para viabilizar a unidade, o governo do estado cedeu uma área situada às margens da BR-424, na periferia de Garanhuns.

O crescimento da instituição implicou a inclusão de três novos cursos em 2009, através do Reuni: Engenharia de Alimentos, Ciência da Computação e Letras, o que levou à ampliação do quadro de docentes e da infraestrutura física disponível, embora tanto a escolha inicial quanto a mais recente dos cursos oferecidos pela instituição tenha sido feita sem qualquer fundamento em dados de pesquisa.

De acordo com o Relatório de Atividades da UFRPE 2015 (UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO, 2016), apesar dos esforços de gestores e das políticas públicas dirigidas ao aumento do número de alunos matriculados nas IES públicas, ainda persiste um grau elevado de evasão na instituição.

Assim, verifica-se que o número de alunos dos cursos de graduação da UAG cresceu pouco de um semestre para o outro, observando-se ligeira queda no curso de Agronomia. Contudo, cabe analisar a situação de todos os cursos oferecidos durante o ano, para saber que nível de evasão ainda persiste na unidade. Além disso, analisa-se também a ocorrência do problema por gênero, considerando o número de desligamentos, desvinculações, desistências, entre outros. Para isso, são observados como exemplo os semestres 2015.1 e 2015.2, mensalmente, com dados disponíveis no mencionado relatório. Em termos de desistências, o curso de Engenharia de Alimentos evidencia-se com 21 alunos, seguido por Zootecnia, com 13, e Letras, com oito. Quanto ao gênero, há predomínio de homens sobre mulheres nos cursos de Agronomia e Ciência da Computação, o primeiro com média de 62%, e o segundo com 90%. Situação inversa verifica-se nos cursos de Engenharia de Alimentos, Pedagogia e Letras, o primeiro com média de 60% de mulheres, o segundo, 87%, e o terceiro, 58%. Nos demais cursos, há um equilíbrio.

Apesar dos esforços de gestores e das políticas públicas dirigidas ao aumento do número de alunos matriculados nas IES públicas, ainda persiste um grau elevado de evasão na instituição

Em relação às matrículas, observa-se um leve aumento em todos os cursos, de um semestre para o outro, mas isso se deve ao esforço dos técnicos em contatar candidatos em fila de espera do Sisu. Muitos desses candidatos comparecem e se matriculam, mas grande parte tranca o semestre, desiste, abandona ou solicita desligamento. São diversas as situações, mas desistência e desligamento, por exemplo, são fundamentais para avaliação do nível de evasão.

Os quadros 1 e 2 apresentam resultados totais para a UAG, evidenciando a evasão e, em menor grau, o número de formandos em relação ao de ingressantes nos cursos.

### Quadro 1

Situação total geral dos discentes na UAG — 2015.1

Situação acadêmica	Total geral – Unidade Acadêmica de Garanhuns												Total
	fev. 2015		mar. 2015		abr. 2015		maio 2015		jun. 2015		jul. 2015		
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	
Desistência	9	8	12	8	30	26	30	25	30	25	30	25	55
Desligamento	0	0	1	1	4	4	6	2	6	2	7	5	12
Formado	2	3	4	6	29	59	29	59	29	59	31	59	90
Integralizado	17	45	23	47	23	47	23	47	23	47	52	65	117
Intercâmbio	0	0	5	5	6	5	6	5	7	5	7	5	12
Matriculado	41	44	780	801	781	797	780	798	780	796	750	777	1527
Trancamento	4	1	21	23	27	29	27	29	27	31	27	31	58
Matrícula vínculo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
<b>Total geral</b>	<b>73</b>	<b>101</b>	<b>846</b>	<b>891</b>	<b>900</b>	<b>967</b>	<b>1067</b>	<b>1091</b>	<b>1067</b>	<b>1091</b>	<b>1068</b>	<b>1091</b>	<b>2159</b>

Fonte: Universidade Federal Rural de Pernambuco (2016).

### Quadro 2

Situação total geral dos discentes na UAG — 2015.2

Situação acadêmica	Total geral – Unidade Acadêmica de Garanhuns												Total
	ago. 2015		set. 2015		out. 2015		nov. 2015		dez. 2015		jan. 2016		
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	
Desistência	5	1	7	3	7	3	7	3	7	3	0	0	10
Desligamento	0	0	10	9	8	8	7	8	7	8	0	0	15
Formado	36	41	36	41	36	41	36	41	36	41	0	0	77
Intercâmbio	5	0	5	0	6	0	6	0	6	0	0	0	6
Matrícula vínculo	0	1	93	82	87	82	87	80	87	80	0	0	167
Matriculado	783	818	777	816	781	816	782	817	782	817	0	0	1599
Trancamento	25	15	33	19	36	21	36	22	36	22	0	0	58
Integralizado	9	23	9	23	9	23	9	23	9	23	0	0	32
<b>Total geral</b>	<b>863</b>	<b>899</b>	<b>970</b>	<b>993</b>	<b>970</b>	<b>994</b>	<b>970</b>	<b>994</b>	<b>970</b>	<b>994</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1964</b>

Fonte: Universidade Federal Rural de Pernambuco (2016).

Em 2015, observa-se, no primeiro semestre, 55 desistências, enquanto que, no segundo, foram 10. Quanto aos desligamentos, no primeiro semestre, chegaram a 12 e, no segundo, 15 alunos. A meta de aumento do número de matrículas, a princípio, vem sendo alcançada, mas pode ficar difícil de ser atingida no futuro levando-se em conta a percepção dos alunos. Eles argumentam (1) interesse em outros cursos que ofereçam maior oportunidade no mercado de trabalho; (2) necessidade de trabalhar em função do nível de renda familiar e da falta de apoio financeiro e/ou de estrutura da instituição; (3) sistema vigente na universidade – seriado em lugar de crédito –, mantendo um número alto de alunos retidos ao longo do curso, especialmente nos dois primeiros semestres.

A meta de aumento do número de matrículas, a princípio, vem sendo alcançada, mas pode ficar difícil de ser atingida no futuro

Observando-se os formandos em 2015, verificou-se 90 alunos no primeiro semestre e 77 no segundo. Esse número pode ser considerado baixo, já que a unidade dispõe de sete cursos, com uma média de 280 ingressantes, o que significa dizer que apenas 32,14% chegam ao fim do curso. Essa situação verifica-se em todos os cursos, especialmente em Engenharia de Alimentos e Bacharelado em Ciência da Computação. Ressalta-se que este último não teve nenhum formando no semestre 2015.2.

Na análise, ainda se observam alunos em estágio supervisionado obrigatório e não obrigatório. No primeiro caso, a situação é crítica para Ciência da Computação e Engenharia de Alimentos, pois o número de alunos em estágio é baixo em relação ao total da turma. No segundo, verifica-se que o nível de preocupação em ingressar cedo na vida profissional ainda é baixo, mas isso sugere outros aspectos importantes: (1) alguns alunos preferem se dedicar mais aos estudos antes de ingressar no mercado de trabalho, ainda que como estagiário; (2) outros afirmam não estagiar pela inexistência de vagas na região, especialmente para alunos dos cursos de Engenharia de Alimentos e de Ciência da Computação (no primeiro caso, é difícil encontrar vaga em uma das poucas indústrias da região, e só é oferecido estágio supervisionado obrigatório; no segundo, o problema é a falta de empresas do setor na região); (3) muitos desses alunos terminam se encaixando em atividades que não se relacionam com sua área de interesse.

Outros aspectos também influenciam a permanência dos alunos na universidade e na sua consolidação na região. Um deles é a oferta de oportunidades e apoio da instituição aos alunos. Segundo o Relatório de Atividades da UFRPE (UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO, 2016, p. 35), a instituição visa “[...] à formação profissional crítica e reflexiva dos alunos de graduação, bem como o incentivo ao interesse dos estudantes pela vida acadêmica” [...], oferecendo-lhes vários programas de apoio. Por se tratar de uma região de grande carência social, o apoio financeiro é fundamental para a permanência do

**Os diversos tipos de assistência ao estudante em universidades federais são fundamentais para que os alunos oriundos de regiões carentes possam permanecer na IFES até o final do curso**

aluno no curso. São oportunidades em formato de bolsas de estudos, oriundas das seguintes fontes: (1) Programa de Apoio ao Discente; (2) Programa de Apoio ao Ingressante; (3) Programa de Apoio à Gestante; (4) Programa de Auxílio Residência Universitária; e (5) Programa Volta ao Lar. O Programa de Apoio ao Discente oferece três tipos de bolsa de incentivo ao aluno carente para que ele possa se manter estudando: apoio acadêmico; auxílio alimentação; e auxílio transporte.

Somam-se a esses outros incentivos por meio de seleção interna: (1) monitoria; (2) Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID); (3) Bolsa de Incentivo Acadêmico (BIA); (4) Programa de Educação Tutorial (PET); (5) Programa Institucional de Bolsas de Incentivo à Pesquisa (Pibic); e (6) Projeto Bolsas de Extensão (Bext).

Como se observa, os diversos tipos de assistência ao estudante em universidades federais são fundamentais para que os alunos oriundos de regiões carentes possam permanecer na IFES até o final do curso. Além disso, as universidades têm avançado no sentido de proporcionar outros tipos de assistência e de apoio ao aluno, visando a seu futuro profissional, como mobilidade acadêmica e programas de graduação internacional (PEC-G), entre outros. Mobilidade acadêmica é a ajuda ao aluno para cursar disciplinas ou mesmo realizar parte de seu curso em outras universidades conveniadas, em outros estados do país. De acordo com o Relatório de Atividades da UFRPE 2015 (UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO, 2016, p. 37), o apoio “[...] tem como objetivo possibilitar aos discentes de graduação cursar, por até três períodos, componentes curriculares em outra IFES no mesmo curso ao qual está vinculado na instituição de origem”.

Programas de graduação internacional permitem que alunos de outros países, preferencialmente em estágio de desenvolvimento, possam cursar disciplinas ou parte de seu curso superior nas universidades brasileiras conveniadas. O Relatório de Atividades da UFRPE 2015 (UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO, 2016, p. 41) refere-se a esse programa como tendo por “[...] objetivo formar e qualificar estudantes estrangeiros por meio de oferta de vagas gratuitas em cursos de graduação em IES brasileiras”. No caso da mobilidade acadêmica, é importante ressaltar que esse tipo de apoio é fundamental para a troca de conhecimento entre os países e para o bom desempenho dos alunos, tanto dos países de origem, quanto dos receptores. Em relação a esse programa, só estão disponíveis os dados referentes à sede da UFRPE.

De acordo com o Relatório de Atividades da UFRPE 2015 (UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO, 2016), a Assessoria de Cooperação Internacional (ACI) apresentou dados de sua gestão entre 2013 e 2014, demonstrando um bom desempenho. Entre 2011 e 2014, a

mobilidade de estudantes da UFRPE teve aumento de 400%, e os estudantes contemplados usufruíram de programas como o Ciências Sem Fronteiras, abrindo-lhes novas perspectivas. No entanto, no documento, a assessoria esclarece que, em razão da situação de crise financeira no país, o programa cancelou algumas bolsas, diminuindo as oportunidades para alunos, que, entretanto, foram contemplados por outros programas, resultando em 44 estudantes em intercâmbio.

Entende-se que é importante também oferecer apoio aos egressos. Estes já concluíram o curso e estão aptos a entrar no mercado de trabalho ou ainda prosseguir na universidade enquanto discente de pós-graduação. Apoiar egressos é algo que está diretamente ligado às parcerias que a universidade pode e deve realizar com os mais diversos setores. É a partir, por exemplo, de um estágio supervisionado obrigatório que a relação de confiança entre a universidade e o mercado de trabalho se estabelece, pois o discente pode traduzir na prática o conhecimento que adquiriu na universidade, disseminando a qualidade do ensino.

A dificuldade em obter estágios supervisionados obrigatórios é grande e muito se deve à escassez de parcerias entre a universidade e os setores público e privado. Como exemplo, aponta-se o curso de Engenharia de Alimentos, cujos discentes têm enfrentado dificuldades em obter vagas em empresas da região, obrigando-os a buscar essas oportunidades em outras partes do estado.

Sobre apoio acadêmico, em 2007, teve início a oferta de cursos de pós-graduação, inicialmente na modalidade *lato sensu*, com o Curso de Especialização em Educação e Desenvolvimento Sustentável, e, em 2015, em Botânica.

Em 2010, após cinco anos de implantação, a UAG lançou três cursos de pós-graduação *stricto sensu*, na modalidade de mestrado acadêmico – Ciência Animal e Pastagens; Produção Agrícola Sustentável; e Sanidade e Reprodução de Ruminantes. Em 2013, a oferta foi ampliada em função da demanda local, com os cursos de mestrado profissional em Física, em 2013, e, em dezembro do mesmo ano, o mestrado profissional em Letras.

A infraestrutura disponível também é um aspecto importante para apoiar a permanência do aluno até o final do curso. Nesse sentido, é relevante destacar que, no início, a unidade funcionava com uma estrutura simples, sendo um prédio para salas de aula, um para a administração, um para laboratórios e um para salas de docentes e coordenações de cursos. No prédio em que funcionava a administração também ficava a biblioteca e um pequeno auditório, além de setores administrativos como Tecnologia da Informação (TI) e apoio pedagógico. No prédio de salas de aula funcionava também, de forma improvisada, uma copia-

**A infraestrutura disponível também é um aspecto importante para apoiar a permanência do aluno até o final do curso**

## É preciso estar atento à realidade para reconhecer e saber enfrentar os desafios que dela advêm

dora e apoio acadêmico. O acesso principal e os internos da unidade ainda não eram pavimentados, dificultando a circulação de pessoas e de veículos. A inexistência de um restaurante universitário propiciou a ocupação de uma das estruturas do antigo terreno pertencente ao governo de estado por uma lanchonete. Esta e os demais setores que estavam em locais improvisados permaneceram assim por alguns anos, até que, em 2011, a situação começou a mudar com a construção de mais dois blocos, sendo um para salas de aula e outro para acomodar a administração, que deixou seu espaço para ser ocupado por salas de aula da pós-graduação, permanecendo a biblioteca em local provisório. Foi construída também a caixa de distribuição de água aos blocos, dois galpões para acomodar o almoxarifado e a oficina dos veículos da unidade. Além disso, foi demolida a cantina improvisada e construída a principal, na qual são oferecidos lanches e refeições, mas que não tem atendido aos alunos e professores, em função de preços e da oferta de opções. Os acessos externos e internos foram asfaltados, e as vagas de estacionamento, demarcadas, com faixa de pedestres. As obras do hospital veterinário também foram concluídas. Algumas áreas verdes foram recuperadas, contemplando um paisagismo que incorpora a vegetação da região, colocação de bancos e de lixeiras de coleta seletiva ao longo dos passeios e em alguns espaços abertos, como forma de estimular o convívio entre os estudantes.

Em conclusão, a UAG tem avançado especialmente em relação à infraestrutura. Contudo, ao se analisar os dados, pode-se dizer que ainda falta uma melhor organização e melhorias em sua estrutura, focando aspectos que influenciam o alcance de seus objetivos, como construção de restaurante universitário, melhoria e ampliação da casa do estudante, atualização das grades curriculares, regularização dos cursos em relação ao MEC, mudança do sistema curricular, oferta de novos cursos que melhor atendam às potencialidades da região e aos anseios dos jovens, entre outros. Em suma, é preciso estar atento à realidade para reconhecer e saber enfrentar os desafios que dela advêm.

## **A REALIDADE E OS DESAFIOS A SEREM ENFRENTADOS PELA UNIDADE ACADÊMICA EM GARANHUNS (UAG)**

Em função do que foi visto, é possível vislumbrar grandes desafios a serem vencidos pela universidade. Apesar dos problemas identificados, é propósito oferecer sugestões à realidade em Garanhuns, de forma que, efetivamente, contribuam para o desenvolvimento da região. Para tanto, alguns aspectos merecem considerações acerca da instituição: (1) sistema de gestão utilizado; (2) modelo territorial adotado para implantação; (3) situação dos cursos ofertados em função das potencialidades locais e regionais; e (4) parcerias públicas e/ou com a iniciativa privada.

O sistema de gestão adotado pela universidade incluiu, recentemente, o planejamento estratégico. Contudo, a inexperiência, o peso da estrutura administrativa e alguns aspectos burocráticos tornam inócua a maioria das decisões e ações teoricamente planejadas. O planejamento na universidade ainda caminha a passos lentos, deixando a desejar em relação a seu principal elemento – a participação da comunidade nas decisões –, especialmente quando suas unidades acadêmicas não têm autonomia em suas ações.

A situação da instituição tem se evidenciado no que diz respeito à evasão. Esta motivou, em 2008, uma equipe de professores e alunos a realizar um trabalho de extensão denominado Evasão na Unidade Acadêmica de Garanhuns: um estudo sobre as taxas e fatores de evasão dos cursos de graduação no período de 2005 a 2008. O objetivo foi entender quais os motivos principais que contribuíam para essa ocorrência. A pesquisa foi dividida em duas partes: (1) levantamento das taxas de evasão na UAG; e (2) identificação das causas da evasão (quantitativo). Os resultados apresentados em relação ao perfil dos estudantes evadidos apontam ser jovens entre 22 e 26 anos, do sexo feminino, estado civil solteiro, fora do mercado de trabalho.

A equipe identificou ainda os fatores que influenciaram a evasão sob três aspectos: (1) individuais; (2) internos à instituição; (3) externos à instituição. Entre os individuais estão a não identificação com o curso – apesar de o estudante ter feito uma escolha consciente e conhecer as atribuições específicas da profissão –, as dificuldades de leitura e assimilação dos conteúdos, e a reprovação. Os aspectos internos à instituição são a rigidez na estrutura da matriz curricular no que diz respeito aos pré-requisitos, a desconsideração por parte do corpo docente dos diferentes ritmos de aprendizagem dos discentes, e a estrutura física e de apoio inadequada às necessidades dos estudantes (transporte, casa dos estudantes, bolsas de apoio, restaurante universitário). Em relação aos aspectos externos figura a pouca oportunidade de trabalho na região.

Apresentado em 2010, o trabalho apontou resultados importantes. Em relação aos fatores individuais, 66% responderam não ter se identificado com o curso, apesar de uma escolha consciente. A estes, somaram-se 10% que disseram não ter se identificado com o perfil profissional do curso oferecido. Quanto aos fatores internos à instituição, 36% identificaram a rigidez na matriz curricular, conjuntamente com 69% que apontaram a falta de estrutura física e de apoio aos estudantes, como transporte, casa dos estudantes, bolsas de apoio e restaurante universitário. Em relação aos fatores externos à instituição, 28,57% indicaram a inexistência de oportunidade no mercado de trabalho na região.

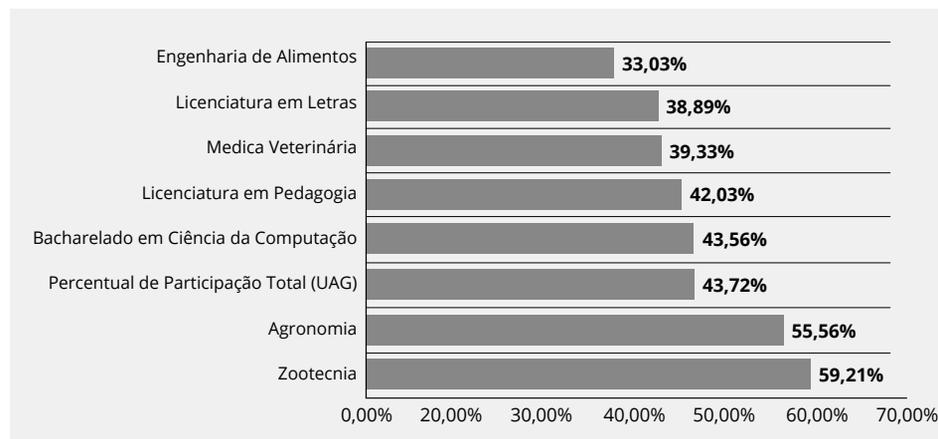
O planejamento na universidade ainda caminha a passos lentos, deixando a desejar em relação a seu principal elemento

A situação foi reanalisada pela autora deste trabalho, tomando como referência os boletins da Comissão Própria de Avaliação (CPA), aplicados na UAG e publicados em relatório de 2015. No contexto do relatório apresentado, as questões avaliadas se referiam a: (1) plano de ensino; (2) processos e critérios de avaliação da aprendizagem; (3) práticas de ensino; e (4) relações interpessoais. Para viabilizar a análise, optou-se por selecionar a apresentação de respostas dadas por três dos sete cursos oferecidos pela UAG. A escolha dos cursos se deu pela maior participação na pesquisa; média de participação coincidente com a média total da UAG; e menor participação na pesquisa, visando representar as três faixas particulares de respostas – a maior, a menor e a média (Gráfico 1).

Assim, foram analisadas as respostas relativas aos cursos Engenharia de Alimentos (EA), Bacharelado em Ciência da Computação (BCC) e Zootecnia. Com relação aos planos de ensino, verificou-se que as respostas se concentravam na compatibilidade entre a carga horária das disciplinas e as necessidades do curso. A análise dos resultados indicou dúvida se os discentes entendem realmente a importância da questão. Quanto ao acompanhamento dos planos de ensino pelos alunos, verificou-se que estes não dão a devida importância ao que está sendo ensinado pelo docente ou ainda não entendem a importância da sequência do conteúdo a ser ministrado.

**Gráfico 1**

Participação dos estudantes dos cursos nos questionários aplicados pela UFRPE/CPA — 2015



Fonte: Boletim UFRPE/CPA (2015).

Quanto aos processos e critérios de avaliação da aprendizagem, houve uma variação maior nas respostas sobre trabalhos em grupo, trabalhos individuais e provas práticas. Pelas respostas obtidas, observa-se que, apesar de a prova prática ser uma das melhores formas de avaliação, não tem ocorrido com frequência, levando à suspeita de insuficiência de material/equipamento para sua realização, já que existem queixas entre os docentes sobre esse aspecto.

Sobre processos e critérios de avaliação, salientam-se os pontos que indagam se o nível de exigência nas avaliações é coerente com o conteúdo ministrado e se os docentes devolvem em tempo hábil as avaliações corrigidas. No primeiro caso, verifica-se positividade nas respostas, ou seja, a afirmação de que o nível é sempre coerente. No segundo caso, as respostas indicam que os professores muitas vezes devolvem as correções em tempo hábil.

Em termos de práticas de ensino, segundo as respostas dos discentes, são utilizadas unicamente aulas expositivas, muitas vezes de caráter teórico. Observa-se, assim, uma predominância da teoria expositiva sobre a prática. Em termos de dinâmica, afirmam que, muitas vezes, os docentes utilizam aulas expositivas, seminários e práticas com participação dos alunos. Quanto ao fato de a orientação dos docentes nas práticas desenvolvidas atender às necessidades acadêmicas, há uma indefinição entre os discentes, o que denota falta de entendimento quanto ao que seja orientação. Quando perguntados sobre ocorrência de mediação por parte dos docentes nas práticas, criando momentos de integração, responderam ocorrer algumas vezes. Quanto ao uso de materiais que atendem às necessidades com qualidade, as respostas indicaram a preferência dos discentes pelos *slides* apresentados em aula.

Quanto aos monitores contribuírem para o aprendizado, não se observa predominância nas respostas, o que pode estar diretamente ligado ao perfil do monitor da disciplina. Tanto em relação ao domínio do conteúdo pelos docentes quanto à apresentação do conteúdo de forma clara, a maioria das respostas indica que os discentes acreditam haver domínio e clareza pelo docente.

Por fim, quanto às respostas referentes às relações interpessoais, destacam-se questões relativas a cordialidade, disponibilidade, interesse e compreensão dos docentes para com os alunos, boa articulação entre equipe pedagógica e coordenador, facilitação, acesso e participação dos discentes na resolução dos assuntos ligados ao curso. A análise das respostas aponta haver cordialidade, disponibilidade e interesse dos docentes no atendimento aos alunos do curso, especialmente no que se refere ao apoio dos professores aos alunos fora do horário de aula. Quando perguntados sobre a articulação da equipe pedagógica e do coordenador e sobre a interação entre discentes, docentes e tutores ao longo do curso, a maioria afirmou que essa interação ocorre muitas vezes, especialmente entre discentes, docentes e tutores. No que se refere a facilitação, acesso e participação dos discentes na resolução dos assuntos do curso, há consenso em que isso ocorre sempre, particularmente com relação ao coordenador do curso estar aberto ao diálogo.

A análise das respostas aponta haver cordialidade, disponibilidade e interesse dos docentes no atendimento aos alunos do curso

## Os problemas encontrados representam a realidade em que se encontram as universidades públicas brasileiras, com diferentes variações

Em conclusão, o resultado das análises das respostas dadas permite dizer que, em geral, os professores atendem às necessidades básicas dos alunos, muitas vezes fora do horário da aula, e, em sua maioria, demonstram interesse e compreensão no desempenho e aprendizado antes, durante e depois das avaliações. O que chama a atenção na análise é que os três cursos selecionados, de acordo com os critérios adotados na pesquisa, apresentam problemas com a evasão escolar e precisam de novos estímulos para se consolidar. Isso significa dizer que os motivos da evasão não se encontram na forma como o curso é oferecido aos alunos, nem no relacionamento entre estes e os docentes ou entre estes e a coordenação e a administração. O que se evidencia são as deficiências, tanto de infraestrutura de apoio da universidade, quanto pelas carências sociais dos alunos. Outros obstáculos aparecem na falta de compatibilização entre a oferta de cursos e as potencialidades econômicas e culturais da região.

Os problemas encontrados representam a realidade em que se encontram as universidades públicas brasileiras, com diferentes variações. É por meio dessa realidade que se vislumbram os desafios a serem enfrentados, e, propositivamente, são lançadas algumas diretrizes para se reduzirem esses entraves com um certo grau de sucesso.

Muitos dos desafios advêm de observações de docentes, técnicos, discentes ou de funcionários públicos que realizam o árduo ofício da fiscalização, da auditoria, entre outras funções. O objetivo é encontrar meios que levem a universidade à sua consolidação local, cumprindo seu papel de forma mais eficiente, clara e integrada com os demais órgãos públicos, instituições e empresas. Busca-se minimizar a evasão por meio do estímulo à permanência dos discentes na universidade, seja financeiramente, através de apoio, seja pela participação nos processos de melhoria dos cursos ofertados e dos que serão oferecidos no futuro.

Assim, considerando a dura realidade encontrada no sistema de gestão da instituição, no modelo territorial de implantação da universidade, na situação dos cursos em função das potencialidades regionais, e nas parcerias entre a universidade e os setores públicos e/ou privados, algumas reflexões se fazem necessárias.

### **Sistema de gestão adotado pela instituição**

Vista sob diferentes aspectos, a URPE incorporava um modelo de administração centralizadora, a partir da sede em Recife. Esse modelo, embora ainda prevaleça, já tomou novos rumos com a adoção do planejamento estratégico. Esse método teve início na gestão atual, a partir de 2012, embora ainda esteja andando a passos lentos, dada a inexperiência e a burocracia que persistem na instituição. Não há como avançar

se não se adotar a descentralização como meio de desenvolvimento da universidade.

Com o planejamento estratégico, foram traçados objetivos, com a participação da comunidade no processo, ainda que de forma incipiente. Ressalta-se a necessidade de atualização do estatuto da universidade, além da manutenção de um equilíbrio financeiro, já que a UFRPE é dependente de verbas federais. Assim, depreende-se a importância vital dos princípios da autonomia e da liberdade acadêmica como forma de se obter uma boa governança.

Entre as decisões de gestão, exprimem-se os incentivos, os apoios financeiros disponíveis para auxiliar a permanência dos estudantes na instituição. Como visto, percebeu-se a existência de diferentes tipos de apoio ao acesso e à permanência de estudantes em IFES, mas que não são suficientes para resolver os problemas regionais, especialmente os relacionados às regiões interioranas do Norte e do Nordeste, em função das carências de diversas ordens. Nesse sentido, aos estudantes dessas regiões deve ser dada maior atenção, para que as dificuldades sejam superadas, e os objetivos de políticas como a PNDR possam ser alcançados, minimizando as diferenças e engrenando o desenvolvimento.

Assim, algumas diretrizes são sugeridas: (1) buscar a promoção da liberdade acadêmica e a autonomia institucional como princípios básicos, especialmente em suas unidades acadêmicas; (2) adotar o planejamento e a gestão estratégica, em consonância com os requisitos legais, como meio de enfrentamento dos desafios que se apresentam; (3) considerar as potencialidades locais e regionais como base para decisões de implantação de novas unidades acadêmicas e novos cursos; e (4) promover um efetivo e abrangente incentivo aos alunos das regiões interioranas, minimizando verdadeiramente o fenômeno da evasão escolar.

### **Modelo territorial adotado para implantação da universidade**

Embora o modelo territorial adotado seja uma decisão de gestão, esse aspecto influencia diretamente a maneira como a instituição desenvolve suas atividades e interage interna e externamente. Como visto, a forma de inserção territorial das universidades brasileiras se deu de modo diferente ao longo do tempo, mas em nenhum momento chegou a se configurar como *campus* ou cidade universitária. *Campus* é o conceito que mais se aproxima da realidade brasileira, apresentando deficiências que vão desde a fragilidade dos serviços ofertados até a moradia insuficiente para alunos e inexistente para docentes.

A forma de inserção territorial das universidades brasileiras se deu de modo diferente ao longo do tempo

## A parceria entre os governos deve resultar na oferta da infraestrutura necessária para a instituição atender aos seus objetivos

A falta de um modelo não contribui positivamente para uma gestão que tenha como base um plano estratégico que contemple ações integradas. Isso implica ações sequenciais semelhantes, no dizer de Pinto e Buffa (2006), em “um círculo vicioso” que se inicia com processo de desapropriação ou doação de área normalmente distante do centro urbano, cujo valor de mercado é baixo.

Em Garanhuns, o processo seguiu esses passos, pois a área para implantação da unidade pertencia ao governo do estado e foi cedida, sob condições específicas, por 40 anos. De fato, a área localiza-se distante do centro urbano, ressentindo-se de comércio e serviços complementares necessários ao desenvolvimento das atividades acadêmicas. Além disso, é carente de transporte, água, energia, restaurante universitário, biblioteca, salas de aula, laboratórios, entre outros aspectos.

Observa-se que o planejamento para a inserção da UAG pecou em muitos aspectos, a começar pela falta de uma maior participação dos três níveis de poder envolvidos para que o empreendimento alcançasse o sucesso pretendido. Em outras palavras, coube ao governo do estado a cessão da área; à prefeitura, a implantação de uma linha de ônibus e de iluminação urbana básica; e ao governo federal, o projeto arquitetônico e as obras iniciais. Essa falta de participação contribuiu sobremaneira para um fraco protagonismo da UAG no desenvolvimento da região, especialmente no aspecto socioeconômico, por meio da população jovem da região. A parceria entre os governos deve resultar na oferta da infraestrutura necessária para a instituição atender aos seus objetivos, sendo fundamental para influir cada vez mais no desenvolvimento da região, em sintonia com as potencialidades locais.

Dessa forma, é importante a adoção de diretrizes para a consecução do sucesso da instituição: (1) adotar a parceria entre os níveis de governo como forma de planejar as melhorias necessárias a uma atuação adequada da instituição, visando à sua integração com o espaço urbano; (2) dar continuidade à construção da estrutura física restante para o completo e efetivo funcionamento da UAG; e (3) promover a participação da comunidade acadêmica, especialmente os jovens, como estratégia de ação, considerando as características ambientais e culturais locais.

### **Situação dos cursos ofertados pela instituição**

A implantação de unidades acadêmicas é resultado de decisões de gestão, e, no bojo da decisão, encontra-se a seleção dos cursos a serem ofertados. Isso implica a necessidade de considerar não apenas pesquisas de mercado, mas fundamentalmente as potencialidades, os aspectos ambientais e culturais locais. Esses aspectos poderão contribuir para o atendimento da demanda local e regional – o mercado mínimo,

como conceituou Christaller (1933 apud WANDERLEY, 1986; SOUZA FILHO, 2009) – que justifique a implantação da unidade. Dessa forma, minimiza-se o fenômeno da evasão.

No processo de implantação da unidade de Garanhuns, a definição dos cursos ocorreu sem base em qualquer tipo de pesquisa que contemplasse aspectos econômicos, ambientais e culturais locais e regionais. A questão regional é fundamental visto que, além de Garanhuns ser município polo, a UAG foi implantada objetivando a atração de estudantes das demais regiões, alguns de origem humilde, e grande parte advinda do campo.

Os cursos oferecidos inicialmente pela UAG se relacionavam com a base da economia da região, a agropecuária, que tem como produtos principais o leite, o queijo e a manteiga. Ao longo dos anos, Garanhuns se tornou também um centro de turismo, desenvolvendo-se também em arte e cultura. O reflexo disso nos cursos ofertados deveria ser imediato. Mas ocorreu exatamente o contrário. Quatro anos após o início de suas atividades, a UAG implantou três novos cursos: Engenharia de Alimentos, Bacharelado em Ciência da Computação e Letras. A escolha desses cursos, segundo relato de docentes da unidade que fizeram parte do processo, se deu a partir das observações de grupos de professores, que submeteram suas ideias em reuniões, mesmo com propostas de cursos de Música, Matemática, Educação Física, Química e Física. Como se verifica, dos cursos sugeridos, apenas o de Música se encaixa no perfil municipal e regional. Na ocasião, o nível de evasão já se apresentava alto.

Na definição de novos cursos segundo as potencialidades locais e regionais, sugere-se considerar os resultados do programa de governo do estado denominado Todos por Pernambuco. Este se compõe de seminários regionais em que são obtidos diagnósticos situacionais nas 12 regiões de desenvolvimento do estado. Em cada uma, promove-se um espaço para debates entre a sociedade civil organizada e o poder público. Os resultados, como expõe a Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco (Seplag) em seu *site*, são fundamentais, pois “[...] influenciam diretamente a construção do Plano Plurianual – lei que consolida o plano de ação que o governo realizará nos três anos seguintes”.

Essa estratégia de planejamento e ação do governo do estado iniciou-se em 2007 e deveria ter servido como base para a definição dos novos cursos na UAG. O curso de Engenharia de Alimentos demanda a existência de laboratórios, de indústrias alimentícias, entre outros aspectos, o que não ocorre nem no município nem na região do agreste meridional. Há poucas indústrias do setor de alimentos que poderiam possibilitar

**Os cursos  
oferecidos ini-  
cialmente pela  
UAG se relacio-  
navam com a  
base da econo-  
mia da região**

### Outros dois aspectos que influenciam a condição dos cursos disponíveis na UAG são a evasão e o sistema curricular adotado

não apenas o estágio obrigatório para os estudantes, mas também a absorção dos profissionais formados semestralmente na universidade. O curso de Bacharelado em Ciência da Computação também sofre com a falta de empresas que aceitem alunos para estágio supervisionado obrigatório e façam contratações futuras de profissionais. Contudo, é importante ressaltar que os demais cursos, mesmo sendo relativos à área rural, também enfrentam problemas de empregabilidade para os futuros profissionais. Essas questões reforçam a necessidade de se trabalhar com o planejamento estratégico e com parcerias entre os níveis de poder, bem como com a iniciativa privada, com base nas potencialidades locais e regionais.

Outros dois aspectos que influenciam a condição dos cursos disponíveis na UAG são a evasão e o sistema curricular adotado. Quanto ao primeiro, verifica-se que o nível de renda familiar da maioria dos alunos nas regiões interioranas do Norte e Nordeste é baixo, exigindo que eles trabalhem para complementá-la. Com a existência de políticas públicas de incentivo à permanência desses alunos na universidade, a evasão pode ser minimizada. Mas esses incentivos, por si só, não são suficientes para reverter o quadro.

Com relação ao segundo aspecto, o sistema seriado adotado termina por prejudicar o progresso dos alunos no curso, especialmente no ciclo básico. Além disso, a forma como as disciplinas interagem nos cursos, e estes entre si, termina também por impactar o progresso dos alunos, por falta de interdisciplinaridade.

Por fim, é importante considerar algumas diretrizes para a consecução do sucesso da instituição a partir da definição de novos cursos: (1) implantar o sistema de créditos como forma de tornar as disciplinas mais acessíveis aos alunos, bem como o progresso deles; (2) promover a interdisciplinaridade, a integração entre as disciplinas do curso, como forma de facilitar o aprendizado; (3) adotar parcerias com os governos locais e dos municípios da região, no sentido de estimular a instalação de novas indústrias que possibilitem a participação de discentes enquanto estagiários e que demandem profissionais formados pela universidade; e (4) estimular a parceria com os governos locais e estadual, no sentido de alavancar o desenvolvimento socioeconômicoespacial da região, buscando novas oportunidades profissionais.

### **Parcerias públicas e/ou com a iniciativa privada**

Os aspectos que consolidam uma universidade na região são as parcerias que ela pode e deve fazer com os demais setores da sociedade. Claro está, portanto, que se trata de um acordo que duas ou mais par-

tes estabelecem entre si, com o objetivo de atingir interesses comuns. Os sujeitos desse acordo podem ser públicos ou privados, individuais ou coletivos, e a finalidade principal é a realização de intervenções voltadas ao desenvolvimento econômico e/ou social de um determinado grupo ou território.

A dura realidade encontrada em Garanhuns indica que a UFRPE tem-se esforçado, mas ainda carece de maior investimento nesse setor. As parcerias existentes são do tipo público, em sua maioria, em que outras IES realizam acordos entre si, visando facilitar a mobilidade estudantil, o intercâmbio e a troca de conhecimentos.

Dessa forma, verifica-se que, mesmo sendo maioria, as parcerias públicas devem ser mais estimuladas, especialmente aquelas com o poder local, já que este tem muito a oferecer em termos de áreas estratégicas para a expansão e a infraestrutura necessárias para o bom funcionamento da universidade e para a prática profissional dos alunos. Nesse sentido, observa-se que, em Garanhuns, mesmo esse tipo de parceria ainda é muito incipiente, haja vista a dificuldade dos alunos em se colocar em estágios obrigatórios, por exemplo. Expressam-se ainda como fundamentais as parcerias público-privadas (PPP), que são acordos entre os setores público e privado para a realização de serviços ou obras de interesse tanto do governo quanto da sociedade.

Na parceria público-privada, a relevância se evidencia pelo fato de se configurar como uma solução na escassez de recursos públicos para investimento em infraestrutura, auxiliando também na melhoria da qualidade e da eficiência dos serviços prestados à sociedade. Assim, independentemente do tipo de parceria a ser feita, a UFRPE não pode prescindir de fazer uso desse tipo de acordo.

Enfim, entendida a necessidade de estimular as parcerias e com o objetivo de consolidar a universidade na região, para cumprir seu papel de elo entre a sociedade, o poder público e o desenvolvimento da região, algumas diretrizes são oferecidas: (1) realizar revisão legal, em conjunto com os demais níveis de poder, quanto às parcerias com os setores público e privado, visando tornar mais eficiente e célere a alocação de recursos financeiros obtidos, além da necessária execução das infraestruturas restantes das unidades acadêmicas; (2) adotar parcerias com o setor público e/ou privado como forma de viabilizar a infraestrutura necessária para o bom funcionamento da UAG; (3) trabalhar parcerias com o setor privado, apoiando a implantação e manutenção de laboratórios relativos à prática profissional dos alunos; e (4) estimular a parceria com os governos locais e estadual para alavancar o desenvolvimento da região, buscando investimentos coerentes com as potencialidades locais.

**Os aspectos que consolidam uma universidade na região são as parcerias que ela pode e deve fazer com os demais setores da sociedade [..] verifica-se que, mesmo sendo maioria, as parcerias públicas devem ser mais estimuladas, especialmente aquelas com o poder local**

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, os dados obtidos ao longo do trabalho, assim como as reflexões acerca deles, apontam para avanços na Universidade Federal Rural de Pernambuco, mas muito ainda há o que se fazer para que a unidade venha a cumprir o seu papel de elo entre a sociedade, o governo e o desenvolvimento regional. Os caminhos conduzem para a minimização do fenômeno da evasão, que tanto tem afetado o desenvolvimento socioeconômico da região agreste meridional do estado, especialmente da população jovem, lançando mão minimamente das potencialidades locais e regionais, além da realização de parcerias com entidades públicas e/ou privadas. O primeiro passo foi dado recentemente, visto que foi lançada a oportunidade de a unidade acadêmica de Garanhuns iniciar o processo de emancipação, tornando-se a Universidade Federal do Agreste de Pernambuco, através da Lei federal 13.651 (BRASIL, 2018).

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E PESQUISAS DE PERNAMBUCO. *Base de Dados do Governo do Estado - BDE*. Recife, 2015.

ARAÚJO, C. B. Z. M. Políticas públicas de permanência na educação superior brasileira nos anos 2000. In: SEMINÁRIO NACIONAL DA REDE UNIVERSITÁRIA/BR: POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL, 22., 2014, Campo Grande, MS. *Anais...* Campo Grande, MS: GEPES, 2014. Disponível em: <[http://www.anped11.uerj.br/texto\\_Carla.pdf](http://www.anped11.uerj.br/texto_Carla.pdf)>. Acesso em: 14 out. 2015.

BOLETIM CPA-UFRPE. Recife: UFRPE, n. 1, 2015.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 25 abr. 2007, p. 7. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2012.

BRASIL. Lei nº 13.651, de 11 de abril de 2018. Cria a Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAr), por desmembramento da Universidade Federal do Piauí (UFPI), e cria a Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (Ufape), por desmembramento da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 12 abr. 2018. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13651-11-abril-2018-786547-publicacaooriginal-155326-pl.html>>. Acesso em: 16 ago. 2018

BRASIL. Ministério da Educação. *Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2005/05: programas do Ministério da Educação*. Brasília: MEC, [2006]. Disponível em: <[http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano\\_plurianual/avaliacao\\_PP A/relatorio\\_2005/05\\_PPA\\_Aval\\_programas\\_MEC.pdf](http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PP_A/relatorio_2005/05_PPA_Aval_programas_MEC.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Secretaria de Programas Regionais. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005. Disponível em: <[http://www.unc.br/mestrado/mestrado\\_materiais/10.03.08\\_-\\_PNDR\\_texto\\_prova\\_seletiva.pdf](http://www.unc.br/mestrado/mestrado_materiais/10.03.08_-_PNDR_texto_prova_seletiva.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2016.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR: sumário executivo*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2003. Disponível em: <[http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=240b7eb3-af5d-458a-ad65-1e9f4d5e9095&groupId=24915](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=240b7eb3-af5d-458a-ad65-1e9f4d5e9095&groupId=24915)>. Acesso em: 15 out. 2008.

FERREIRA, Taísa. Expansão para o interior: governo inicia processo de descentralização do ensino superior. *Revista Desafios do Desenvolvimento*, Brasília, ano 7, n. 58, fev. 2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1541:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1541:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em: 21 nov. 2014.

NEVES, Rafael R. et al. O paradigma da segregação dos campi universitários no Brasil: distanciamento físico e implicações sociais. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL URBICENTROS, 3., 2012, Salvador. *Anais...* Salvador: UFBA, 2012. Disponível em: <<http://www.ppgau.ufba.br/urbicentros/2012/ST258.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

PINTO, G. A.; BUFFA, E. Arquitetura, urbanismo e educação: campi universitários brasileiros. In: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO, 6., 2006, Uberlândia, MG. *Anais...* Uberlândia, MG: EDUFU, 2006. Disponível em: <[http://www2.faced.ufu.br/colubhe06/anais/arquivos/519GelsonAlmeidaPinto\\_EsterBuffa.p](http://www2.faced.ufu.br/colubhe06/anais/arquivos/519GelsonAlmeidaPinto_EsterBuffa.p)>. Acesso em: 27 jan. 2016.

SANTOS, B. S.; ALMEIDA FILHO, N. *A universidade no século XXI: para uma universidade nova*. Coimbra: Edições Almedina, 2008.

SANTOS, Clécio C. et al. A universidade de Pernambuco: Campus Garanhuns e sua influência na Região do Agreste Meridional de Pernambuco. In: ENCONTRO NACIONAL DOS GEÓGRAFOS, 16., 2010, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: UFRGS, 2010.

SOUZA FILHO, I. C. *A inserção de uma Instituição de Ensino Superior em uma cidade do Sertão Pernambucano - Serra Talhada*. 2009. 92 f. Dissertação (Mestrado em Geografia)-Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO. *Relatório de Atividades UFRPE/2015*. Recife: EDURPE, 2016.

WANDERLEY, V. M. *Ensino superior no interior de Pernambuco: uma abordagem geográfica*. 1986. Dissertação (Mestrado em Geografia)-Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1986.



### **Resumo**

Esta pesquisa objetivou mapear as políticas públicas de educação do campo implementadas no período pós-publicação das Diretrizes Operacionais das Escolas do Campo (Res. nº 1, de 3 de abril de 2002/CNE/MEC) na região do extremo sul da Bahia. O estudo investigou as lutas dos movimentos sociais do campo por educação e os limites encontrados na consolidação das políticas de educação do campo. Constituíram referência teórica da pesquisa autores como Kolling e Molina (1999, 2004), Frigotto (2010), Vendramini (2007) e documentos do MEC (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2002, 2008) e (BRASIL, 2010). Os resultados indicam que os níveis educacionais nos municípios pesquisados são baixos (atendendo prioritariamente as séries iniciais do ensino fundamental), as propostas pedagógicas e curriculares não foram alteradas, os níveis educacionais não foram ampliados, e escolas foram fechadas na última década. O direito está assegurado, mas é preciso que a luta continue para sua concretização.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Educação do campo. Movimentos sociais.

### **Abstract**

*This research aimed to map the public education policies that was implemented after the publication of the Diretrizes Operacionais das Escolas do Campo (Res. N° 01, of April 03, 2002 / CNE / MEC) in the extreme south region of Bahia. We investigated the struggles of rural social movements for education and the limits found in the consolidation of rural education policies. It was the theoretical reference of the research, authors such as: Kolling and Molina (2004, 1999), Frigotto (2010), Vendramini (2007) and MEC Documents (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2002, 2008) and (BRASIL, 2010). The results indicate that the educational levels in the cities are very low (especially in the initial grades of elementary school); pedagogical and curricular proposals have not been changed, educational levels have not been expanded and schools have been closed in the last decade. The right is assured, but it is necessary that the mobilization continues for the implementation.*

**Keywords:** Public polices. Rural education. Social movements.

# A virtualidade da luta por educação do campo e os limites para efetivação das conquistas legais: um estudo sobre o extremo sul da Bahia

MARIA NALVA RODRIGUES  
DE ARAÚJO BOGO

Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e mestre em Ciências e Práticas Educativas pela Universidade de Franca (Unifran). Professora titular da Universidade do Estado da Bahia (Uneb), docente colaboradora do Mestrado Profissional em Educação do Campo da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial da América Latina da Universidade Estadual Paulista (Unesp).

**PROPÕE-SE NESTE** artigo trazer algumas reflexões acerca da educação do campo enquanto movimento e proposta em construção a partir das lutas dos movimentos sociais do campo e sua importância para o desenvolvimento.

Parte-se do contexto sócio-histórico em que emergem estas lutas por se compreender que está eivado de contradições.

Estas, por sua vez, produzem a ausência de uma vida digna para os trabalhadores, que, organizados em coletividades, buscam, na luta social, pressionar o Estado brasileiro para que tenham seus direitos atendidos.

No que toca aos índices educacionais brasileiros sobre a educação no campo, tomados como referência os dados do Censo Escolar do MEC/Inep, observa-se que existiam no meio rural, em 2002, 107.432 escolas. Em 2009, o número de escolas no campo caiu para 83.036 (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2002, 2009), o que significa o fechamento de 24.396 estabelecimentos de ensino. Destas, 22.179 são escolas municipais.

## A história da educação brasileira tem sido o registro de uma dívida histórica para com as classes populares, em especial as do meio rural

Somente na Região Nordeste, foram fechadas mais de 14 mil escolas, mais da metade do total de estabelecimentos desativados. Observa-se, portanto, a íntima relação entre os índices de analfabetismo e a dificuldade de acesso à escola. Com essa política, o número de matrículas no meio rural, nos referidos anos, reduziu-se de 7.916.365 para 6.680.375. Praticamente 1.235.990 crianças ficaram sem escola ou foram obrigadas a estudar na cidade.

Ainda de acordo com dados do Censo Escolar do Inep de 2007, 92% dos estudantes do campo não tinham acesso à internet; 90% não contavam com laboratórios de informática; 75% não dispunham de bibliotecas; 98% não acessavam laboratórios de ciências; 23% não dispunham de energia elétrica; 87% não tinham acesso a sanitários ou água encanada (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2018). Em síntese, percebe-se que há no meio rural brasileiro persistência de elevado contingente de analfabetos, reforçando desigualdades; nível de escolaridade dos jovens e adultos baixo e desigual; níveis insuficientes e desiguais de acesso, permanência e conclusão da educação básica; extrema precariedade na infraestrutura da oferta de educação básica; e formação insuficiente dos educadores.

Para Fernandes (1989), existe uma relação direta entre a miséria e o baixo nível cultural, de escolarização e de formação das camadas populares. Ou seja, há uma relação de interdependência estabelecida entre indicadores econômicos e educacionais, como os dois lados de uma mesma moeda.

## **OS MOVIMENTOS SOCIAIS DO CAMPO E A LUTA POR EDUCAÇÃO**

Como descrito nos dados anteriormente evidenciados, a história da educação brasileira tem sido o registro de uma dívida histórica para com as classes populares, em especial as do meio rural. Dados oficiais constatarem déficits quantitativos e qualitativos nessa área. A população do campo não teve acesso à educação escolar por quase cinco séculos de história, e, quando esta chegou, tratava-se de uma educação precarizada.

Segundo Calazans (1993), as políticas de educação para as populações rurais têm início somente a partir da década de 30 do século XX. A autora cita alguns projetos educacionais escolares e não escolares extensionistas, dirigidos pela política externa norte-americana, preparando os agricultores para integração ao modelo de desenvolvimento rural. Tais programas de extensão rural, desenvolvidos no período pós-guerra, se davam através de atividades educativas não escolares e tinham como

meta transformar o homem do campo em um *farmer*<sup>1</sup> norte-americano, através de programa educativo de base. O objetivo principal expresso nos documentos seria o combate à carência, à subnutrição, às doenças, à ignorância e a outros fatores negativos que envergonhavam o país. Desse modo, expressava-se a visão do camponês como um ser pobre e carente, que deveria ser assistido e protegido, materializado na figura do Jeca Tatu (personagem de Monteiro Lobato).

A partir do exposto, pode-se afirmar que os objetivos que nortearam as parcas políticas oficiais de educação para as populações camponesas se originavam nas concepções das elites, como bem pontuou o Conselho Nacional de Educação (2002a). Este era o propósito das políticas de educação rural implementadas no Brasil até a década de 1990. Contrariamente a esse modelo se levantaram os movimentos sociais do campo no final da década de 1990. Ou seja, os expropriados do campo se afirmavam como sujeitos e delimitavam uma proposta de educação.

A educação do campo como articulação dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada teve seu nascimento oficial em 1998<sup>2</sup>, com a realização da Primeira Conferência por uma Educação Básica do Campo, promovida pelas seguintes instituições: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Universidade de Brasília (UnB); Organização das Nações Unidas para a Educação (UNESCO) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef).

A realização da Primeira Conferência por uma Educação Básica<sup>3</sup> do Campo (1998) teve como objetivo central recolocar o rural e a educação que a ele se vincula na agenda política do país, com a convicção de que era possível e necessário pensar e implementar um projeto de desenvolvimento para o Brasil que incluísse milhões de pessoas que vivem no e do campo, compreendendo que a educação constitui uma mediação para esta estratégia. Para Fernandes e Molina (2004), os sujeitos sociais do campo estavam demarcando ali um território que representa não apenas o espaço geográfico, mas o poder das teorias nos processos de transformação da realidade, introduzindo um novo conceito.

Na Primeira Conferência por uma Educação do Campo, os movimentos de lutas sociais do campo delimitaram que estavam assumindo uma

1 Uma espécie de fazendeiro ao modelo norte-americano.

2 Registra-se que o marco antecedente a esta conferência foi o I Encontro Nacional de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária, realizado pelo MST em 1997.

3 No início, a conferência definiu a luta por uma educação básica do campo. Posteriormente, foi suprimida a ideia de apenas educação básica, e a articulação entendeu que isso seria limitado e que os povos do campo teriam direito à educação desde a infância até o nível superior. Assim, passou-se a adotar a expressão por uma educação do campo, suprimindo-se o termo básica.

**A educação do campo como articulação dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada teve seu nascimento oficial em 1998**

**Só tem sentido a educação do campo se esta estiver sendo implementada junto com um projeto popular de desenvolvimento do campo e de sociedade que se quer construir**

educação do campo, o que diferenciava este conceito do de educação rural. Para os organizadores da conferência, a decisão de utilizar a expressão campo, e não meio rural, se deu com o objetivo de incluir uma reflexão do trabalho camponês e das lutas sociais e culturais dos grupos que hoje tentam garantir a sobrevivência desse trabalho. Acrescenta-se ainda uma preocupação especial com o resgate histórico e político do conceito de camponês<sup>4</sup>.

Diante do exposto, pode-se afirmar que a educação do campo surgiu das necessidades vivenciadas pelos movimentos sociais do campo, que, nas suas trajetórias, vêm demarcando um conceito de sociedade, desenvolvimento rural, educação e campo, diferentemente da concepção hegemônica que concebe o meio rural como atrasado, desertificado, apenas como produtor de mercadorias para atender aos ditames econômicos do capital. Assim sendo, a característica central da educação do campo defendida pelos movimentos sociais é o fato de ter surgida nas lutas sociais pela terra, pelos direitos sociais dos trabalhadores, entre eles o direito à educação, rompendo com o terreno das barganhas e dos favorecimentos políticos. Dessa forma, só tem sentido a educação do campo se esta estiver sendo implementada junto com um projeto popular de desenvolvimento do campo e de sociedade que se quer construir, ou seja, é preciso que os movimentos se interroguem cotidianamente sobre essas questões.

Como resultado da luta dos movimentos sociais pelo reconhecimento dos direitos dos camponeses, algumas conquistas podem ser enumeradas: instituição de marcos legais<sup>5</sup> e programas educacionais destinados aos sujeitos do campo, entre eles o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea), o Programa Saberes da Terra, e o Programa de Apoio às Licenciaturas em Educação do Campo (Procampo).

4 O homem do campo tem recebido no Brasil inúmeras denominações: no centro-sul é chamado de caipira; no Nordeste é curumba, tabaréu, sertanejo, capiau e lavrador; no Norte é sitiano, seringueiro; no Sul é colono, caboclo. Há ainda outras derivações, como caiçara, chapadeiro, catrumano, roceiro, agregado, meeiro, parceiro, parceleiro e, mais recentemente, sem-terra e assentado. Segundo o texto-base da conferência, esses termos, por vezes, são tanto valorativos quanto depreciativos. São expressões carregadas de sentidos pejorativos que classificam esses sujeitos como atrasados, preguiçosos, ingênuos e incapazes. Ao mesmo tempo, os definem como matutos, reflexivos, prudentes, desconfiados e espertos. Essas palavras denominam os homens e mulheres e suas famílias que vivem e trabalham na terra. São os trabalhadores do campo. Seus significados jamais são confundidos com outros personagens do campo, fazendeiros, latifundiários, seringalistas, senhores de engenho, coronéis, estancieiros. Ou seja, as palavras deixam claras as diferentes classes sociais do campo (CONFERÊNCIA NACIONAL POR UMA EDUCAÇÃO BÁSICA NO CAMPO, 1998, p. 9).

5 Diretrizes Operacionais para Educação Básica nas Escolas do Campo: Resolução CNE/CEB nº 1/2002 e Resolução CNE/CEB nº 2/2008. Parecer CNE/CEB nº 1/2006 que reconhece os dias letivos da alternância. Resolução CNE/CEB nº 4/2010 que reconhece a educação do campo como modalidade específica e define a identidade da escola do campo. Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010, que dispõe sobre a Política Nacional de Educação do Campo e sobre o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea). Lei 12960 /2014, que altera a Lei de Diretrizes e Bases 9394/ 96 e dispõe sobre o processo de fechamento de escolas no campo.

A partir da pressão dos movimentos sociais do campo, o Estado brasileiro, através do Ministério da Educação, instituiu, pela Resolução nº 1, de 3 de abril de 2002 (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2002b), as diretrizes operacionais para as escolas do campo. Em abril de 2008, o referido ministério publicou a Resolução de nº 2 2008, do CNE/CEB, e em 2010 foi publicado o Decreto presidencial de nº 7352/10, apresentando indicativos sobre a implantação das diretrizes operacionais nas escolas do campo. As diretrizes rompem com o silêncio das políticas públicas de educação para as escolas do campo. Passada mais de uma década da instituição dessas diretrizes, buscou-se investigar em que medida alguns municípios da região do extremo sul da Bahia efetivaram tal política. Partindo dessas indagações/reflexões sobre a educação do campo na região do extremo sul da Bahia foi realizada, no período de 2011 a 2013, uma pesquisa<sup>6</sup> cujos resultados serão relatados na sequência.

A partir da  
pressão dos  
movimentos  
sociais do  
campo, o Es-  
tado brasileiro  
[...] instituiu [...]  
as diretrizes  
operacionais  
para as escolas  
do campo

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO DO CAMPO NA REGIÃO DO EXTREMO SUL DA BAHIA**

O levantamento dos dados em campo foi realizado por dois anos consecutivos e contou com duas bolsistas de Iniciação Científica durante todo o período (2011-2013). Os municípios pesquisados foram os que integram o território de identidade Extremo Sul: Alcobaça, Prado, Itamaraju, Teixeira de Freitas, Nova Viçosa, Mucuri, Caravelas, Ibirapuã, Itanhém, Medeiros Neto, Lajedão, Vereda e Jucuruçu.

O documento de referência para a pesquisa foi Diretrizes Operacionais das Escolas do Campo, além de outros dois instrumentos legais publicados pelo governo federal – a Resolução do MEC nº 2, de 28 de abril de 2008 (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2008) e o Decreto nº 7352, da presidência da República, publicado em novembro de 2010 (BRASIL, 2010). Procedeu-se ao levantamento de dados nos municípios e se fez o confronto com o que assegura a legislação em vigor. Assim, as categorias de análise foram retiradas dos referidos documentos.

### **Perfil das escolas do campo nos municípios pesquisados**

No primeiro momento, buscou-se traçar um pequeno perfil das escolas do campo nos municípios pesquisados. Para tanto, verificou-se a quantidade de escolas existentes no campo, sua localização, número de estudantes e níveis de atendimento.

6 Esta pesquisa contou com o auxílio de duas bolsistas de Iniciação Científica da Fapesb/CNPq durante todo o período.

Os dados coletados em 13 municípios do território de identidade Extremo Sul, lócus da pesquisa, revelam a existência de 231<sup>7</sup> escolas no campo. O município com o maior número de escolas no campo foi Itamaraju, com 53 estabelecimentos. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (CENSO DEMOGRÁFICO 2010) apontam que, nos municípios pesquisados, o percentual da população que reside na zona urbana vem crescendo de forma significativa, como mostra a tabela a seguir.

**Tabela 1**  
Percentual da população que reside na zona urbana

Município	Pop. residente na zona urbana	Pop. residente na zona rural	Total população	Qdte. de escolas na zona rural
Alcobaça	11.112	10.207	21.309	28
Caravelas	11.317	10.120	21.437	06
Itamaraju	50.176	13.179	63.355	53
Prado	15.454	12.158	27.612	30
Mucuri	27.484	8.559	36.043	18
Nova Viçosa	33.518	5.019	38.537	11
Jucuruçu	2.292	7.668	9.960	33
Lajedão	2.076	1.657	3.733	6
Itanhém	14.204	5.995	20.199	13
Medeiros Neto	17.057	4.484	21.541	11
Vereda	1.379	5.423	6.802	6
Ibirapuã	4.534	3.426	7.960	05
Teixeira de Freitas	129.412	9.079	138.491	12

Fonte: IBGE-Censo Demográfico 2010. Pesquisa realizada pela autora nos municípios citados.

Por outro lado, chamam a atenção os municípios de Jucuruçu e Vereda, em que os dados do IBGE (CENSO AGROPECUÁRIO, 1998, 2006) indicam que as populações rurais são, em números absolutos, maiores que as da zona urbana. Quando a pesquisa foi realizada, não se investigou a quantidade de escolas no meio urbano, mas, se estes municípios seguirem a tendência nacional, é possível inferir que existe uma quantidade maior de escolas no meio urbano, mesmo com uma população menor do que a do meio rural. Isso indica que a zona rural não tem sido alvo de investimentos em políticas educacionais.

Outro dado interessante refere-se ao município de Teixeira de Freitas, onde 9.079 pessoas residem no campo (7% da população total), sendo que existem apenas 12 escolas, resultando em 755 moradores por escola. Dessa forma, pode-se afirmar que os gestores do município não têm considerado esses “resíduos” da população, e que não há prioridade para implantação de escolas no campo.

7 Estes dados referem-se ao ano de 2013, quando foi concluída a pesquisa. Entretanto, eles variam muito, visto que algumas escolas foram fechadas, e outras foram abertas, nos municípios onde os movimentos sociais do campo fazem acampamentos e pressionam as prefeituras.

## Quantidade de estudantes

Os dados indicam que a quantidade de alunos das escolas rurais, comparada com a do meio urbano, é bastante reduzida. São 4.919 alunos, distribuídos em 231 escolas do campo. Isso resulta em cerca de 22 alunos por escola, indicando estabelecimentos pequenos, com pouco número de estudantes. Pesquisa realizada por Araujo<sup>8</sup> sobre o fechamento de escolas na região mostra que uma das razões mais declaradas pelos gestores para a desativação das unidades de ensino é o número reduzido de alunos. Isso contradiz o Artigo 14 das diretrizes operacionais das escolas do campo (2002), que assegura a existência da escola independentemente da quantidade de estudantes, ou seja, observando a densidade demográfica.

Os dados indicam que a quantidade de alunos das escolas rurais, comparada com a do meio urbano, é bastante reduzida

## Níveis de atendimento

O Art. 1º da Resolução nº 2/2008 caracteriza a educação do campo no interior da educação básica e a quem se destina.

A Educação do Campo compreende a Educação Básica em suas etapas de Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação Profissional Técnica de nível médio integrada com o Ensino Médio e destina-se ao atendimento às populações rurais em suas mais variadas formas de produção da vida – agricultores familiares, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, assentados e acampados da Reforma Agrária, quilombolas, caiçaras, indígenas e outros. (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2008).

De acordo a resolução, a educação do campo não se resume à oferta das séries iniciais do ensino fundamental, como comumente se vê nos municípios.

Os dados da pesquisa indicam que os níveis de ensino ofertados nos estabelecimentos públicos de educação situados no campo variam da educação infantil ao ensino fundamental, sendo que o ensino médio e o profissionalizante aparecem em menor proporção. O ensino fundamental tem atendimento em 64% dos estabelecimentos pesquisados; 32% das escolas ofertam educação infantil; 3% oferecem ensino médio; e 1%, educação profissional.

Quanto ao ensino profissionalizante, garantido nos três dispositivos legais – Art. 3º da Resolução nº 1, de 3 de abril de 2002; Art. 1º da Resolu-

8 Pesquisa realizada em 2011, como atividade da disciplina Educação do Campo, ministrada no curso de Pedagogia, contou com os estudantes da turma, que, no período de um semestre, fizeram o levantamento de dados em todos os municípios que compõem o território Extremo Sul.

**Acredita-se que a coordenação pedagógica tem função essencial no que tange à formação continuada dos professores**

ção nº 2, de 28 de abril de 2008; e Art. 4º - III do Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010 (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2002b, 2008; BRASIL, 2010) –, constatou-se que apenas 1% das instituições de ensino ofereciam esse nível de ensino, comprovando que, embora o acesso à escola seja assegurado em todos os municípios pesquisados, isso não se dá em todos os níveis. Observa-se um percentual significativo de escolas de ensino fundamental, seguindo uma tendência nacional de oferecer as séries iniciais no campo. Entretanto, no ensino médio, o percentual de atendimento é reduzido significativamente, permanecendo um rigoroso funil.

### **Ações dos municípios para implantação das diretrizes da educação básica do campo**

Como enfatizado anteriormente, as diretrizes operacionais da educação básica do campo (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2002b) asseveram a necessidade de definição da identidade da escola do campo. Para tanto, recomendam aos entes federados uma série de medidas a serem tomadas no âmbito dos estados e municípios. Com base nessas recomendações, também presentes na Resolução nº 2/2008 (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2008), buscou-se identificar, junto aos gestores dos municípios, as ações realizadas pelas respectivas instituições públicas para se adequarem às exigências das referidas diretrizes.

### **Coordenação pedagógica**

Tendo em vista a relevância de uma coordenação pedagógica apropriada à organização dos grupos educacionais do campo, perguntou-se se foi criada uma coordenação de educação do campo no município. Os dados apontaram que 46% dos municípios pesquisados não instauraram coordenação pedagógica para atender especificamente às escolas do campo. O mesmo percentual dos entrevistados respondeu positivamente a essa questão, e 8% não responderam, o que leva à hipótese de que, nesses casos, a coordenação não foi criada.

Acredita-se que a coordenação pedagógica tem função essencial no que tange à formação continuada dos professores, auxiliando-os a refletir sobre a própria atuação em sala de aula. Na nova configuração da educação do campo, o coordenador pedagógico pode contribuir sobremaneira para que o docente seja desafiado. Os currículos das universidades, antes da década de 1990, não discutiam a temática do campo e seus desafios gerais. Assim, os educadores têm chegado às escolas com inúmeros questionamentos, a respeito dos quais se torna imprescindível o apoio de um coordenador e do coletivo da escola.

## Alteração das propostas pedagógicas e mudanças nos currículos

A questão da alteração das propostas pedagógicas e das mudanças curriculares para as escolas do campo não é algo novo na legislação educacional brasileira. Os Arts. 23, 26 e 28 da Lei nº 9.394, de 1996, asseguram essa prerrogativa. Ainda, o Art. 5º da Resolução nº 1 (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2002b) recomenda que as propostas pedagógicas das escolas do campo devam ser construídas respeitando as diferenças e a diversidade do campo em seus aspectos sociais, políticos, econômicos, de gênero, geração e etnia. Os dados da pesquisa indicaram que 43% dos municípios avaliados alteraram as propostas, e 43% realizaram mudanças nos currículos das escolas do campo.

Na pesquisa, não houve oportunidade de averiguar mais profundamente o teor das mudanças curriculares, para saber se estão coerentes com o que se encontra assegurado nas diretrizes operacionais. Assim, em 43% dos municípios, os gestores afirmaram que houve mudanças nos currículos das escolas do campo, mas não indicaram que tipo de alteração foi realizada.

## Construção de novas escolas nos municípios pesquisados

Os índices brasileiros sobre a educação no campo, tomando-se como referência os dados do Censo Escolar do MEC/Inep, indicam que existiam no meio rural, em 2002, 107.432 escolas. Em 2009, o número de escolas no campo caiu para 83.036, o que significa o fechamento de 24.396 estabelecimentos de ensino (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2002, 2009), sendo que 22.179 eram escolas municipais. Isso representou, nas regiões Sul e Centro-Oeste, uma redução de mais de 39% do total de estabelecimentos de ensino no meio rural; na Região Nordeste, 22,5%; no Sudeste, 20%; e no Norte, 14,4%. Somente na Região Nordeste foram fechadas mais de 14 mil escolas, mais da metade do total de estabelecimentos desativados. Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2018) mostram que, em 2014, foram fechadas 4.084 escolas no campo. Dentre as regiões mais afetadas, Norte e Nordeste lideram o ranking. Só em 2014 foram 872 escolas fechadas no estado da Bahia. O Maranhão aparece no segundo lugar, com 407 desativações, seguido pelo Piauí, com 377. Ao mesmo tempo, esses estados exibem os maiores índices de analfabetismo no campo. Portanto, observa-se a íntima relação entre os índices de analfabetismo e a dificuldade de acesso à escola, sendo que a política pública deveria promover a ampliação do acesso e dos recursos para a permanência das crianças e adolescentes na escola. Constatou-se também que

As propostas pedagógicas das escolas do campo devem ser construídas respeitando as diferenças e a diversidade do campo em seus aspectos sociais, políticos, econômicos, de gênero, geração e etnia

## A luta dos movimentos sociais demandou do governo políticas de formação de professores do campo

foram construídas 18 novas escolas nos municípios pesquisados, contrastando com o fechamento de 163 estabelecimentos, seguindo uma tendência nacional.

### **Formação dos professores do campo**

Os artigos 12, 13 da Resolução nº 1 do Conselho Nacional de Educação (2002b) asseguram a necessidade da formação de educadores para atuar nas escolas do campo. O Art. 67 da LDB 9394/96 orienta os sistemas de ensino a desenvolverem políticas de formação inicial e continuada para habilitar todos os professores leigos e promover o aperfeiçoamento do docentes. A formação de professores para atuar na especificidade da educação do campo também é reafirmada na Resolução nº 2 (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2008) e no Decreto presidencial nº 7.352, de novembro de 2010. O Art. 5º § 2º do referido decreto assegura que a formação de professores poderá ser feita concomitantemente à atuação profissional, de acordo com metodologias adequadas, inclusive a pedagogia da alternância, e sem prejuízo de outras que atendam às especificidades da educação do campo, e por meio de atividades de ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 2010).

Ainda conforme a Resolução nº 2, de 28 de abril de 2008 (Art. 5º § 2º), a admissão e a formação inicial e continuada dos professores e do pessoal de magistério de apoio ao trabalho docente deverão considerar sempre a formação pedagógica apropriada à educação do campo e às oportunidades de atualização e aperfeiçoamento com os profissionais comprometidos com suas especificidades.

Os dados da pesquisa indicaram que 71% dos municípios avaliados oferecem algum tipo de formação continuada aos professores das escolas do campo, e 29% não têm nenhuma atividade desse tipo.

A questão da formação inicial e continuada tem sido um desafio a ser superado tanto por parte dos gestores públicos quanto das instituições de ensino superior que realizam formação de professores. Dados do MEC/Inep mostram que cerca de 35% dos professores das escolas rurais dão aulas sem a formação adequada. Isso significa um contingente de 118.736 profissionais sem a preparação própria para a atuação na função. Além da formação inicial e da continuada, a atualização é outro desafio, visto que, nas universidades, as demandas da educação do campo estão longe de fazer parte do debate dos currículos de formação de professores. Desse modo, a luta dos movimentos sociais demandou do governo políticas de formação de professores do campo, que foram asseguradas na legislação, mas cuja implementação ainda constitui um desafio.

## Gestão escolar

Os dados da pesquisa também revelaram que a participação das comunidades rurais na gestão das escolas do campo ocorre nas reuniões de pais e mestres, no processo eleitoral para a escolha da direção dos estabelecimentos e nos festejos das escolas. Essas formas de participação não têm sido suficientes para atender o que está estabelecido nas diretrizes, em seus artigos 10 e 11, que tratam da gestão escolar. Os referidos artigos asseguram a participação da família, da comunidade dos professores e dos movimentos sociais na elaboração do projeto político pedagógico.

## Uso dos produtos da agricultura familiar na merenda escolar

Pensar a educação do campo no meio rural brasileiro é elaborar estratégias que ajudem a reafirmar identidades. A pesquisa Inep/Pronea/FIPE/USP realizada em 2004 nas escolas do campo constatou que 24% dos estabelecimentos pesquisados não ofertavam, na época, merenda escolar, e entre as que ofereciam a merenda, 65% serviam produtos industrializados. Esses dados mostram que a merenda escolar tem sido utilizada como instrumento de desenraizamento do camponês do seu meio e como definidor de paladares de crianças camponesas.

O Art. 8º do Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010, em cumprimento ao Art. 12 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, indica que os entes federados garantirão alimentação escolar dos alunos de acordo com os hábitos alimentares do contexto socioeconômico e cultural tradicional predominante em que a escola está inserida (BRASIL, 2009, 2010). Assim, buscou-se verificar se os municípios compram produtos da agricultura familiar para a merenda escolar das escolas do campo.

Os dados indicaram que 43% das escolas dos municípios pesquisados utilizavam produtos da agricultura familiar na merenda, e 57% não faziam uso desse tipo de produto. Os coordenadores da educação do campo nos municípios pesquisados que não adotavam produtos da agricultura familiar afirmaram que os estudantes não gostavam de consumir esses produtos, o que dificultava a implantação dessa ação. Assim, pode-se refletir que são muitos anos consumindo produtos industrializados, com todas as influências dos meios de comunicação de massa apelando ao consumo, sem se referir aos produtos nativos. Nessa perspectiva, pode-se inferir que as empresas processadoras de alimentos estão ditando paladares.

Pensar a educação do campo no meio rural brasileiro é elaborar estratégias que ajudem a reafirmar identidades

Não há pro-  
moção social  
sem educação  
de qualidade,  
tanto no cam-  
po quanto na  
cidade

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, ao longo desta pesquisa, investigar a aplicação das políticas públicas nas escolas do campo nos municípios do território de identidade Extremo Sul, na Bahia. Os dados da pesquisa revelaram que existem demandas a serem superadas no que se refere a condições de construção de novas escolas, formação dos educadores, alteração de currículo, descentralização da gestão e em relação à merenda escolar, que segue os ditames urbanos, sem a utilização de alimentos da agricultura familiar, dificultando o desenvolvimento das comunidades camponesas.

Elevar o nível de ensino da escola pública do campo é investir no desenvolvimento do país, visando superar as desigualdades entre campo e cidade. A precarização das escolas tanto do campo quanto da cidade acentua as diferenças educacionais entre os trabalhadores camponeses e os que exploram a mão de obra, contribuindo para aumentar a concentração de renda. Não há promoção social sem educação de qualidade, tanto no campo quanto na cidade.

No tocante ao desenvolvimento econômico, a falta de investimento na educação escolar das futuras gerações pode afetar a formação de recursos humanos e comprometer a relação dos camponeses com a terra e o meio ambiente, e dificultar uma produção de qualidade. É importante salientar que a foice e o machado como instrumentos de trabalho do campo não são mais suficientes para os trabalhadores desenvolverem sua atividade laboral. A baixa escolarização dos camponeses interfere na apropriação e no uso de tecnologias mais avançadas.

Em síntese, apesar de assegurados os direitos dos povos do campo nas legislações citadas, pesquisas realizadas indicam que tais direitos não têm se traduzido em efetivação de políticas públicas para as populações camponesas. Um dos caminhos para atingir o desenvolvimento educacional, social e econômica no campo é propiciar o acesso à educação escolar aos camponeses, assistindo melhor à escola do campo. Os marcos legais constituem possibilidades de investimento no ensino, nos professores, na gestão, nos currículos, na organização do trabalho pedagógico, na merenda escolar etc.

Considerando que a educação tem um papel relevante na determinação da qualidade de vida das populações rurais, não apenas no momento presente, mas também em uma perspectiva de futuro, é imprescindível que o Estado brasileiro implemente políticas públicas de educação escolar, independentemente do território onde as populações estejam situadas, pois sem o acesso das populações camponesas à educação o desenvolvimento humano, social e ambiental ficará comprometido.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, M. N. R. *As contradições e as possibilidades de construção de uma educação emancipatória no contexto do MST*. 2007. 346 f. Tese (Doutorado)- Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

ARAUJO, M. N. R. Desafios para mudar a realidade. *Presença Pedagógica*, Belo Horizonte, v. 20, p. 36-41, 2014.

ARAUJO, M. N. R.; ALMEIDA, R. F. Políticas públicas de educação do campo no território da identidade do extremo sul da Bahia. In: JORNADA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 17., 2013, Salvador. *Anais...* Salvador: EDUINEB, 2013. p. 531-533.

BRASIL. Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010. Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 nov. 2010. Seção 1, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7352.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7352.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 jun. 2009.

CALAZANS, Maria Julieta Costa. Para compreender a educação do estado no meio rural: traços de uma trajetória. In: THERRIEN, Jacques; DAMASCENO, Maria Nobre (Coord.). *Educação e escola no campo*. Campinas: Papirus, 1993.

CALDART, R. S. Pedagogia da terra: formação de identidade e identidade de formação. *Cadernos do ITERRA*, Veranópolis, RS, v. 2, n. 6, dez. 2002.

CALDART, R. S. Educação do campo: notas para uma análise de percurso. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 35-64, 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s1981-77462009000100003&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s1981-77462009000100003&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 4 maio 2018.

CENSO AGROPECUÁRIO BRASIL: 1995 - 1996. Rio de Janeiro: IBGE, n.1, 1998.

CENSO AGROPECUÁRIO BRASIL: 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

CONFERÊNCIA NACIONAL POR UMA EDUCAÇÃO BÁSICA DO CAMPO, 1., 1998, Luziânia. *Anais...* Luziânia: CNBB, 1998. Texto base.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). Parecer CNE/CES nº 36, de 04 de dezembro de 2001. Define as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 mar. 2002a. Seção 1, p. 11.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). Resolução nº 1, de 3 de abril 2002. Institui Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 9 abr. 2002b. Seção 1, p. 32.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). Resolução nº 2, de 28 de abril de 2008. Estabelece diretrizes complementares, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da Educação Básica do Campo. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 abr. 2008. Seção 1, p. 25.

FERNANDES, B. M. Por uma educação básica do campo. In: ARROYO, M. G.; FERNANDES, B. M. *A educação e o movimento social do campo*. Brasília: Articulação Nacional por uma Educação Básica do Campo, 1999. (Coleção por uma educação básica do campo, 2).

FERNANDES, B. M.; MOLINA, M. C. O campo da educação do campo. In: MOLINA, M. C.; JESUS, M. S. (Org.). *Contribuições para a construção de um projeto de educação do campo*. Brasília: Articulação Nacional por uma Educação Básica do Campo, 2004. (Coleção por uma educação do campo, 5).

FERNANDES, F. *O desafio educacional*. São Paulo: Cortez, 1989.

FRIGOTTO, G. Projeto societário contra-hegemônico e educação do campo: desafios de conteúdo, método e forma. In: MUNARIN, A.; BELTRAME, S.; CONDE, S. F. (Org.). *Educação do campo reflexões e perspectivas*. Florianópolis: Insular, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Sinopse estatística da educação básica censo escolar*. Brasília: INEP, 2002. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Sinopse estatística da educação básica censo escolar*. Brasília: INEP, 2009. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Censo escolar da educação básica*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/20261-comissao-do-senado-aprova-projeto-que-dificulta-fechamento-de-escolas-rurais>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

KOLING, Edgar; MOLINA, C. M. (Org.) *Por uma educação básica no campo*. Brasília: [s.n.], 1999. (Coleção por uma educação do campo, n. 1).

KOLING, Edgar; MOLINA, C. M. (Org.). *Educação do campo: identidade e políticas públicas*. Brasília, DF: Articulação Nacional por uma Educação do Campo, 2004. (Coleção por uma educação do campo, n. 4).

MARX, K.; ENGELS, F. *A ideologia alemã*. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 1986.

MÈSZÁROS, I. *A educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2005.

MÈSZÁROS, I. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2002.

MUNARIM, A. et al. Política pública de educação do campo: a articulação entre o Estado e a sociedade. In: AUED, Bernadete W.; VENDRAMINI, Célia. *Educação do campo: desafios teóricos e práticos*. Florianópolis: Insular, 2010. p. 67-82.

NOVA, Betânia Araújo Alves Vila; COSTA, N. C. *Educação do campo: um estudo das políticas públicas atuais e a implementação em duas escolas rurais do Município de Medeiros Neto*. 2010. 88 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação)-Universidade do Estado da Bahia, Teixeira de Freitas, 2010.

OLIVEIRA, L. L.; MONTENEGRO, J. L. Panorama da educação do campo. In: MUNARIM, A. et al. (Org.). *Educação do campo: reflexões e perspectivas*. Florianópolis: Insular, 2010.

VENDRAMINI, C. R. Educação e trabalho: reflexões em torno dos movimentos sociais do campo. *Cadernos CEDES*, Campinas, v. 27, n. 72. maio/ago. 2007.

## **Resumo**

A Universidade do Estado da Bahia (Uneb) tem por tradição acadêmica a formação de professores em grande parte dos territórios de identidade do estado, contribuindo decisivamente para o avanço da educação na Bahia, principalmente nas localidades historicamente excluídas do ensino superior. O presente artigo analisa o modelo organizacional da Uneb, a capilaridade de sua estrutura e a abrangência dos cursos de licenciatura nos diversos territórios de identidade da Bahia. Para compor o corpus da pesquisa, foram escolhidos os cursos de licenciatura, e, na prática das análises, adotou-se o método de pesquisa aplicada. O objetivo geral deste artigo é apresentar o modelo de gestão da Uneb e as conseqüentes implicações na eficácia da organização universitária, enquanto que o foco específico é explorar o modelo de adoção e transferência de papéis nas organizações e analisar a eficiência de instâncias organizacionais de uma instituição pública de ensino superior. Os principais teóricos que fundamentaram o estudo e auxiliaram no processo de entendimento da pesquisa foram Charlot (2000), Chaui (2003) e Santos (2004). Os resultados deste trabalho permitem entender de forma mais abrangente a questão situacional dos cursos de licenciatura da Uneb e o papel da gestão perante o desenvolvimento do território de identidade no qual cada curso está inserido.

**Palavras-chave:** Identidade. Licenciatura. Organizacional. Território.

## **Abstract**

*The University of the State of Bahia (UNEB) has by academic tradition the training of teachers in most of the territories identity of State, and has contributed decisively to the advancement of education in Bahia, especially in historically excluded places of higher education. This article analyzes the organizational model of UNEB, the capillarity of its structure and scope of licenciature courses in the different territories of identity of Bahia. To compose the corpus of the research, the licenciature courses of UNEB were chosen. In the practice of the analyzes, the applied research method was adopted. The general objective of this article is to present the management model of the UNEB and consequent implications on the effectiveness of the university organization. Specifics are to explore new possibilities to rethink the adoption and transfer of roles model in organizations and to analyze the efficiency of organizational instances of a Public Institution of Higher Education. The main theorists who supported the study were: Charlot (2000), Chaui (2003) and Santos (2004). The results of this work allow a broader understanding of the situational issue of UNEB's licenciature courses and the role of management in the development of the identity territory in which each licenciature course has been inserted.*

**Keywords:** Identity. Licenciature. Organizational. Territory.

# Definições dos papéis organizacionais de uma universidade pública estadual: a qualidade acadêmica e a relevância social dos cursos de graduação da Uneb nos territórios de identidade da Bahia

ODÍLIO DA SILVA SANTOS

Mestre em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb) e especialista em Educação Profissional, Científica e Tecnológica pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA). Analista Universitário e membro do grupo de pesquisa Educação, Universidade e Região (Edureg) da Uneb. [ossantos@uneb.br](mailto:ossantos@uneb.br)

**A UNIVERSIDADE** do Estado da Bahia (Uneb) é uma instituição que tem como principal função disseminar e alavancar o conhecimento na sociedade, a fim de contribuir para seu desenvolvimento. Para isso, é preciso investir na formação de profissionais que, por meio da excelência em seus cursos de extensão, graduação e pós-graduação, sejam qualificados. Em relação à gestão administrativa, existe a necessidade de capacitar e desenvolver periodicamente o corpo docente e técnico, principalmente no que diz respeito ao gerenciamento, alicerce fundamental para o aprimoramento de sua organização. Nesse sentido, o aspecto central da sociedade no século XXI é a caracterização do conhecimento como o ativo de produção mais importante, diante de outros mais tradicionais, como mão de obra, capital e tecnologia, sendo este também o grande diferencial competitivo das empresas e dos países (ZABOT; SILVA, 2002).

**As questões a respeito do papel organizacional da Universidade do Estado da Bahia merecem atenção diante da situação de sua autonomia, principalmente nos aspectos relacionados à sua estrutura de poder interno**

Os componentes principais da gestão administrativa da Universidade do Estado da Bahia são revelados por autores gerenciais e atos administrativos e de normas acadêmicas, que seguem os sistemas de crenças e valores, e pelas interações entre os membros da comunidade universitária (discentes, docentes e técnicos administrativos) nas atividades executadas e no funcionamento da organização da Uneb. Assim, os papéis organizacionais definem e norteiam o funcionamento da universidade – uma vez que sua atribuição se dá a partir dos cargos e funções –, o que os torna elementos indispensáveis, com subsídios integradores, compartilhados por todos os membros da gestão universitária, e com base também no entendimento das atribuições elencadas de acordo com as normas legais da própria universidade, a exemplo do seu próprio regimento e estatuto.

Quanto aos tipos, as universidades no Brasil se caracterizam por serem públicas ou privadas. Dentro dessa perspectiva, as universidades estaduais na Bahia são uma categoria de instituição pública e gozam de características peculiares se comparadas aos outros tipos de organização. O Artigo 207 da Constituição federal de 1988 define que “[...] as universidades gozam de autonomia didática e científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988).

As universidades estaduais na Bahia são regidas por diversas leis reguladoras de seu funcionamento. Essas leis definem procedimentos desde financiamentos e a forma de realizar compras, até as políticas de gestão de pessoas. Apesar de a Uneb ser um órgão do estado, definido como uma autarquia, o estudo das organizações surge para ampliar os próprios conceitos de organização, uma vez que esses sistemas são abertos, e as funções dependem de sua estrutura. Para Chiavenato e Sapiro (2004), o sistema apresenta características próprias e exclusivas e é um conjunto de elementos interligados para formar um todo integrado.

Assim sendo, as questões a respeito do papel organizacional da Universidade do Estado da Bahia merecem atenção diante da situação de sua autonomia, principalmente nos aspectos relacionados à sua estrutura de poder interno e à sua relação com o Governo do Estado da Bahia. Em relação à autonomia, devem ser levados em consideração os aspectos políticos e ideológicos, em face do patamar de desenvolvimento em que se encontra a Uneb e da necessidade de aprimoramento dos cursos de graduação, que ter nível de excelência não apenas durante o processo de regulação, mas desde a implantação.

Segundo Bitencourt (2001), o reflexo das mudanças no ambiente organizacional demonstra que há uma crescente valorização das pessoas. Isso pode ser atribuído às alterações com que se deparam as organiza-

ções e à necessidade de respostas mais rápidas em questões mais complexas, a exemplo das formas de organização do trabalho e da mudança de postura das próprias pessoas.

A questão universitária envolve um tratamento multidisciplinar e, no caso da Uneb, requer uma abordagem *multicampi*. Essa característica tem forte impacto no papel gerencial e leva em consideração os aspectos locacionais dos territórios de identidade em que se encontram os 27 *campi* da Uneb. Cada *campus* tem sua especificidade e pode extrair os aspectos organizacionais e administrativos sensibilizados no meio acadêmico.

Nesse sentido, o objetivo geral deste artigo é apresentar o modelo de gestão da Uneb e suas conseqüentes implicações para a eficácia da organização universitária. Os objetivos específicos são explorar o modelo de adoção e transferência de papéis nas organizações e analisar a eficiência de instâncias organizacionais de uma instituição pública de ensino superior.

## PRESSUPOSTOS METODOLÓGICOS

Na busca por solução de problemas específicos que envolvem verdades e interesse institucional a respeito da gestão organizacional da Uneb, o presente artigo reflete sobre o desempenho dos cursos de graduação da instituição dentro dos territórios de identidade da Bahia.

Para compor o *corpus* da pesquisa, foram escolhidos os cursos de licenciatura da Uneb. Na prática das análises, adotou-se o método de pesquisa aplicada, que tem como motivação a necessidade de produzir conhecimento para aplicação de seus resultados, visando à solução por hora imediata do problema encontrado na realidade. *Appolinário* (2004, p. 152) salienta que pesquisas aplicadas têm o objetivo de “[...] resolver problemas ou necessidades concretas e imediatas”. Já Chizzotti (2005, p. 11) afirma:

A pesquisa investiga o mundo em que o homem vive e o próprio homem. Para esta atividade, o investigador recorre à observação e à reflexão que faz sobre os problemas que enfrenta, e à experiência passada e atual dos homens na solução destes problemas, a fim de munir-se dos instrumentos mais adequados à sua ação e intervir no seu mundo para construí-lo adequado à sua vida.

De acordo com Barros e Lehfel'd (2000, p. 78), a pesquisa aplicada tem como motivação a necessidade de produzir conhecimento para aplicação de seus resultados, com o objetivo de “[...] contribuir para fins

A questão universitária envolve um tratamento multidisciplinar e, no caso da Uneb, requer uma abordagem multicampi

**A universidade é uma instituição social e, como tal, exprime de maneira determinada a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade como um todo**

práticos, visando à solução mais ou menos imediata do problema encontrado na realidade”.

Para Chauí (2003), a universidade é uma instituição social e, como tal, exprime de maneira determinada a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade como um todo. Nesse sentido, este trabalho fez uma reflexão sobre a importância dos cursos de licenciatura da Uneb em oferta contínua nos territórios de identidade da Bahia. Com isso, este estudo não serve apenas para gerar um novo conhecimento, ampliando o que já está disponível, mas também poderá ser aplicado na prática, intervindo no mundo real da Uneb.

A função da pesquisa, por mais abstrata que possa parecer, é a interpretação do que se vive e, conseqüentemente, volta-se para o conhecimento, para a prática social (SANTOS, 2004). Para Chauí (2003), a pesquisa é um *survey* de problemas, dificuldades e obstáculos para a realização de um objetivo e um cálculo de meios para soluções parciais e locais para problemas e obstáculos locais.

Dessa forma, por meio das estruturas do pensamento e do contexto social, aprimora-se o processo de construção e reconstrução das ações utilizadas nos cursos de graduação (licenciatura) regulamentados pelo Conselho Estadual de Educação da Bahia. Entende-se que o enfrentamento conseqüente requer uma política global que conduza a universidade e possibilite o desenvolvimento social dentro dos territórios de identidade em que atua.

De acordo com Cury (2002, p. 197),

[...] por políticas focalizadoras, com especial atenção ao ensino a fim de selecionar e destinar os recursos para metas e objetivos considerados urgentes e necessários. Tais políticas vieram justificadas por um sentido, por vezes satisfatório, do princípio da equidade como se este fosse substituto da igualdade.

A avaliação dos cursos de graduação das universidades estaduais no estado da Bahia é realizada pelo Conselho Estadual de Educação da Bahia, conforme a Lei estadual nº 7308, que “[...] reorganiza o Conselho Estadual de Educação e dá outras providências” (BAHIA, 1998). Trata-se de uma etapa do processo de ensino cujo objetivo é garantir a qualidade dos cursos, evidenciar posturas e escolhas metodológicas, bem como verificar o resultado dos objetivos educacionais. Nesse contexto, para que os cursos de licenciatura da Uneb tenham uma efetiva abrangência dentro dos territórios de identidade da Bahia e na sociedade como um todo, deve-se agir pensando principalmente no papel

que os currículos dos cursos têm para a comunidade acadêmica. Para Gadotti (1979), os currículos dos cursos devem priorizar uma educação multicultural. Assim,

[...] uma educação para a compreensão mútua, contra a exclusão por motivos de raça, sexo, cultura ou outras formas de discriminação e, para isso, o educador deve conhecer bem o próprio meio do educando, pois somente conhecendo a realidade desses universitários é que haverá uma educação de qualidade. (GADOTTI, 1979, p. 72).

Posto isso, aplica-se a afirmação de Hoffmann (1993, p. 69) de que é preciso, coletivamente, “[...] considerar as relações concretas que se travam entre os elementos da ação educativa [...]” como um processo. Já Charlot (2000), em relação à problemática, faz ressalvas

[...] sobre a eficácia dos docentes, sobre o serviço público, sobre a igualdade das “chances”, sobre os recursos que o país deve investir em seu sistema educativo, sobre a “crise”, sobre os modos de vida e o trabalho na sociedade de amanhã, sobre as formas de cidadania. (CHARLOT, 2000, p. 14).

Sendo assim, o planejamento no âmbito educacional é indispensável.

O ato de planejar é a atividade intencional pela qual se projetam fins e se estabelecem meios para atingi-los. Por isso, não é neutro, mas ideologicamente comprometido. É a previsão inteligente de todas as etapas do trabalho [...]. (LUCKESI, 2003, p. 105).

Entende-se, portanto, que a metodologia é categórica para desenvolver um bom trabalho. Ela possibilita criar e exteriorizar a necessidade de aprimorar o objeto de estudo, por meio de particularidade e detalhamento naquilo que se deseja pesquisar. No entanto, muito se tem avançado na concepção de que é preciso considerar que os fenômenos humanos e sociais nem sempre podem ser quantificados, pois, como afirma Minayo (2002, p. 22), trata-se de um “[...] universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”.

## **DEFINIÇÃO DE PAPÉIS ORGANIZACIONAIS NA UNEB**

A Universidade do Estado da Bahia, na qualidade de entidade autárquica, tem na definição dos papéis organizacionais alguns setores de sua administração central, como a Reitoria.

Muito se tem  
avançado na  
concepção de  
que é preciso  
considerar que  
os fenômenos  
humanos e so-  
ciais nem sem-  
pre podem ser  
quantificados

## O reitor tem também o importante papel de [...] de buscar garantias para que o governo dê à universidade condições adequadas para seu funcionamento

A Reitoria, órgão executivo da administração superior da Universidade, responsável pelo planejamento, coordenação, supervisão, acompanhamento, avaliação e controle da Universidade, é exercida pelo Reitor, tendo o Vice-Reitor como seu substituto. § 1º O Reitor e o Vice-Reitor serão nomeados pelo Governador do Estado para mandato de quatro anos, permitida uma recondução. (UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA, 2012).

Levando em consideração o ordenamento funcional da Uneb, destaca-se que o reitor tem também as seguintes funções: representar a universidade; convocar e presidir o conselho universitário, que é a instância máxima de decisão dentro da universidade; planejar as atividades da universidade; elaborar a proposta orçamentária; indicar e coordenar o trabalho dos pró-reitores, bem como de secretarias e outros órgãos auxiliares à administração da universidade.

No caso das instituições estaduais de ensino superior, o reitor tem também o importante papel de representar a universidade perante a Secretaria estadual de Educação – órgão governamental que elabora as políticas de educação no estado da Bahia – e de buscar garantias para que o governo dê à universidade condições adequadas para seu funcionamento.

Fazendo parte da administração central da universidade, a Reitoria, de acordo com o Regimento Geral da Uneb, é composta pelos seguintes órgãos:

- Gabinete do Reitor:  
O Gabinete do Reitor é órgão da estrutura da Reitoria, responsável pela articulação interna e externa das ações do Reitor da Universidade, assessorando-o e executando as atribuições inerentes ao seu regular funcionamento. (UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA, 2012).
- Vice-Reitoria:  
A Vice-Reitoria é órgão de cogestão universitária integrante da estrutura da Reitoria, com atribuições delegadas pelo Reitor, observadas as disposições estatutárias. Substituir o Reitor nas suas faltas, impedimentos e vacância, na forma do Estatuto e deste Regimento; assessorar diretamente o Reitor em todos os assuntos relacionados com a Administração Universitária, inclusive em articulação com os órgãos da Administração Superior e Setorial; e exercer competências delegadas pelo Reitor. (UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA, 2012).

Ainda seguindo o Regimento da Uneb, destacam-se a Assessoria Especial (Assesp), instância da reitoria responsável pela assistência ao reitor para o alcance da finalidade institucional; a Procuradoria Jurídica (Projur), órgão da administração superior da universidade responsável pela representação judicial e extrajudicial, prestação de assessoramento e assistência jurídica à instituição; e a Unidade de Desenvolvimento Organizacional (UDO), o órgão da administração superior da universidade responsável pelo planejamento, assessoramento, acompanhamento, execução e avaliação das ações relacionadas ao desenvolvimento e organização institucional. A Ouvidoria da Uneb é um órgão integrado à reitoria da instituição, na aceção administrativa, e à Ouvidoria-Geral do Estado, nas demais aceções técnicas. Esse órgão tem a incumbência de receber denúncias, críticas, sugestões dos usuários e demais cidadãos, encaminhando-as ao dirigente máximo da autarquia e aos órgãos competentes, para análise e adoção de medidas cabíveis, se for o caso, bem como prestar esclarecimentos quando acionada (UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA, 2012).

**“O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático [...] em qualquer nível”**

Em outra esfera estão as pró-reitorias, órgãos administrativos encarregados de temas específicos, dirigidos pelos pró-reitores. Cabe à Reitoria, por meio dos conselhos superiores da universidade, criar ou extinguir as pró-reitorias. A Uneb dispõe de pró-reitorias acadêmicas – Pró-Reitoria de Ensino de Graduação (Prograd); Pró-Reitoria de Pesquisa e Ensino de Pós-Graduação (PPG); Pró-Reitoria de Extensão (Proex); Pró-Reitoria de Assistência Estudantil (Praes); e Pró-Reitoria de Ações Afirmativas (Proaf) – e pró-reitorias técnicas – Pró-Reitoria de Planejamento (Proplan); Pró-Reitoria de Administração (Proad); Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas (PGDP); e Pró-Reitoria de Infraestrutura (Proinfra).

## **A RELEVÂNCIA SOCIAL DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO DA UNEB NOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE DA BAHIA**

Um dos autores pioneiros na abordagem do território foi Raffestin (1993). Merece destaque na sua obra a concepção do caráter político do território, bem como a sua compreensão sobre o conceito de espaço geográfico como substrato, palco pré-existente ao território.

Nas palavras do autor,

[...] é essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente [...] o ator “territorializa” o espaço. (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

Ao se incorporar a dimensão territorial como parte da estratégia de desenvolvimento, busca-se ativar um modelo de gestão social capaz de se adequar à situação específica de cada território

Dentro da concepção enfatizada pelo autor, o território é tratado principalmente com ênfase político-administrativa, isto é, como o território nacional, espaço físico onde se localiza uma nação; um espaço onde se delimita uma ordem jurídica e política; um espaço medido e marcado pela projeção do trabalho humano, com suas linhas, limites e fronteiras.

Segundo o mesmo autor, ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente, o ator o territorializa. Nesse sentido, entende o território como

[...] um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. [...] o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder [...]. (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

Na análise de Raffestin (1993), a construção do território revela relações marcadas pelo poder. Assim, faz-se necessário enfatizar uma categoria essencial para a compreensão do território, que é o poder exercido por pessoas ou grupos.

Partindo dessas concepções, existe uma diversidade de definições sobre “território” e “identidade”, constituindo uma relevante base teórica para pensar o desenvolvimento. Os territórios de identidade do estado da Bahia são considerados um espaço geográfico delimitado por regras político-administrativas, representando um espaço de vida. Esses territórios baianos são lugares de convivência a partir de dos quais é possível pensar, inovar, planejar e executar ações para melhorar as condições de vida de seus cidadãos. Ao se incorporar a dimensão territorial como parte da estratégia de desenvolvimento, busca-se ativar um modelo de gestão social capaz de se adequar à situação específica de cada território, de modo a responder, com efetividade, aos desafios encontrados em meio à diversidade do estado.

A Uneb, com sua característica *multicampi*, está presente, com suas ações, em grande parte dos territórios de identidade da Bahia. O efeito de sua missão reflete-se nos 417 municípios do estado de forma direta ou indireta, a exemplo dos seus projetos de pesquisa, ensino e extensão, desenvolvidos em seus 24 *campi*. Além das 24 cidades que sediam departamentos da Uneb, conta-se também com cursos de graduação e pós-graduação a distância e cursos do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), da Licenciatura Intercultural em Educação Escolar Indígena (Liceei) e do Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (Parfor).

De acordo com a Coleção Política e Gestão Cultural, o estado da Bahia possui 27 territórios de identidade em sua configuração atual.

Irecê, Velho Chico, Chapada Diamantina, Sisal, Litoral Sul, Baixo Sul, Extremo Sul, Médio Sudoeste da Bahia, Vale do Jiquiriçá, Sertão do São Francisco, Bacia do Rio Grande, Bacia do Paramirim, Sertão Produtivo, Piemonte do Paraguaçu, Bacia do Jacuípe, Piemonte da Diamantina, Semiárido Nordeste, Litoral Norte e Agreste Baiano, Portal do Sertão, Vitória da Conquista, Recôncavo, Médio Rio de Contas, Bacia do Rio Corrente, Itaparica (BA/PE), Piemonte Norte do Itapicuru, Metropolitano de Salvador e Costa do Descobrimento. (PARAFÁN; OLIVEIRA, 2013).

A Uneb está presente em 19 desses territórios, conforme mostra o quadro a seguir.

### Quadro 1

Os *campi* da Uneb nos territórios de identidade — Bahia

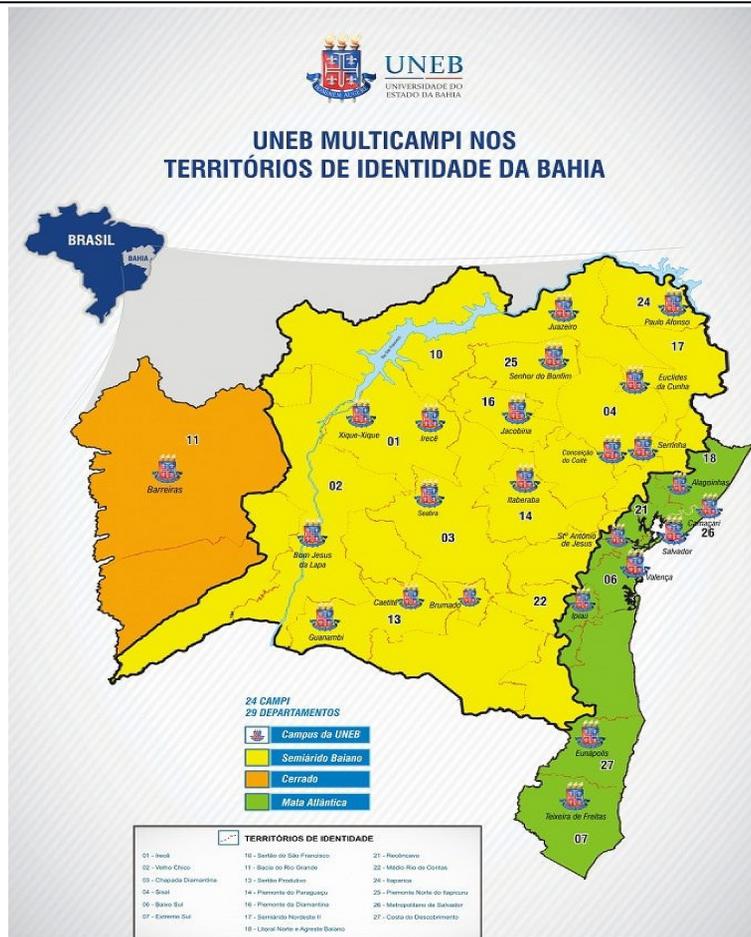
Território de identidade	Campus	Cidade
Metropolitano de Salvador	I	Salvador
	XIX	Camaçari
Litoral Norte e Agreste Baiano	II	Alagoinhas
Sertão do São Francisco	III	Juazeiro
Piemonte da Chapada	IV	Jacobina
Recôncavo	V	Santo Antônio de Jesus
	VI	Caetité
Sertão Produtivo	XII	Guanambi
	XX	Brumado
Piemonte Norte do Itapicuru	VII	Senhor do Bonfim
Itaparica	VIII	Paulo Afonso
Bacia do Rio Grande	IX	Barreiras
Extremo Sul	X	Teixeira de Freitas
Sisal	XI	Serrinha
	XIV	Conceição do Coité
Piemonte do Paraguaçu	XIII	Itaberaba
Baixo Sul	XV	Valença
Irecê	XVI	Irecê
	XXIV	Xique-Xique
Velho Chico	XVII	Bom Jesus da Lapa
Costa do Descobrimento	XVIII	Eunápolis
Médio Rio de Contas	XXI	Ipiaú
Semiárido Nordeste	XXII	Euclides da Cunha
Chapada Diamantina	XXIII	Seabra

Fonte: Parafán e Oliveira (2013). Elaborado pelo próprio autor com base na Coleção Política e Gestão Cultural da Bahia.

O mapa Uneb *multicampi* nos territórios de identidade da Bahia possibilita a visualização da distribuição e da área de ocupação da universidade.

O papel da Uneb enquanto agente é regionalizar a educação na tentativa de compreender os processos de sua implementação, estruturação e funcionamento

**Figura 1**  
Uneb *multicampi* nos territórios de identidade — Bahia



Fonte: Uneb/Ascom/Núcleo de Design 2015.

Os diversos *campi* da Uneb localizados nos territórios de identidade da Bahia trazem um caráter global e particular pelas determinações acerca da sua apropriação nos municípios que sediam os departamentos desta universidade estadual. Nesse sentido, deve-se pensar sobre a região a partir da regionalização pautada nos territórios de identidade. Há um exercício de visualização e reflexão dos estudos regionais, de modo a estabelecer conexões entre os processos de integralização. Assim sendo, o papel da Uneb enquanto agente é regionalizar a educação na tentativa de compreender os processos de sua implementação, estruturação e funcionamento.

A Uneb atualmente possui 11 cursos de licenciatura, com 72 ofertas espalhadas em todos os territórios de identidade da Bahia. Os cursos de licenciatura são Filosofia, Letras, Química, Pedagogia, Ciências Sociais, História, Educação Física, Ciências Biológicas, Matemática, Geografia e Física.

A distribuição desses cursos nos territórios de identidade da Bahia se dá da seguinte forma:

No território de identidade Metropolitano de Salvador tem-se Filosofia, Letras, Química, Pedagogia, Ciências Sociais, História e Física. Neste território está localizado o Campus I da Uneb, em Salvador. Na economia do território, destaca-se o setor de serviços e comércio. Merecem menção também as atividades industriais e o turismo, este especialmente na faixa litorânea.

No Litoral Norte e Agreste Baiano, onde está localizado o Campus II da Uneb, há a oferta dos cursos de Letras, Pedagogia, História, Educação Física, Ciências Biológicas e Matemática. Na economia do território, destacam-se a agropecuária, a extração petrolífera, as indústrias alimentícias (bebidas), calçadistas e de plásticos, e o turismo.

O Sertão do São Francisco dispõe do curso de Pedagogia ofertado pelo Campus III, na cidade de Juazeiro. O território está localizado no extremo norte da Bahia, e cerca de 36% da sua população vive na zonal rural. Os setores de destaque são serviços, indústria e agropecuária.

No Piemonte da Chapada tem-se, no Campus IV, na cidade de Jacobina, os cursos de Letras, História, Educação Física e Geografia. O território de identidade está inserido na macrorregião do semiárido e é banhado pela Bacia do Rio Itapicuru. O clima predominante na região é o semiárido, e o bioma é do tipo caatinga. O Piemonte da Diamantina apresenta elevadas taxas de urbanização e se sobressai nos setores de serviços e de extração mineral.

No Recôncavo, no Campus V da Uneb, em Santo Antônio de Jesus, há os cursos de Letras, História e Geografia. O território destaca-se na atividade agrícola canavieira, de fumo, frutas, inhame, aipim e amendoim. Merece menção também a atividade petrolífera, especialmente pela presença da Refinaria Landulfo Alves.

O Sertão Produtivo conta com os *campi* VI (Caetité), XII (Guanambi) e XX (Brumado), nos quais são oferecidos os cursos de Letras, Pedagogia, Educação Física, História, Ciências Biológicas, Matemática e Geografia. A população urbana do território representa cerca de 80% do total. Em relação às atividades econômicas, tem-se a administração pública, o comércio varejista e a mineração como destaques. O território possui grande potencial para a produção de energia eólica e para o setor agropecuário.

Piemonte Norte do Itapicuru, no Campus VII (Senhor do Bonfim), oferta os cursos de Pedagogia, Ciências Biológicas e Matemática. O território

**O Piemonte da Diamantina apresenta elevadas taxas de urbanização e se sobressai nos setores de serviços e de extração mineral**

**Os arranjos produtivos rurais do território mais expressivos são gado bovino, cacau, café, cana-de-açúcar, mamão, maracujá e silvicultura**

tem como principais arranjos produtivos rurais a caprinocultura, a ovinocultura e o cultivo de sisal. Apresenta atividades de mineração e é contemplado pela BR-407 e pela via férrea RFFSA.

No território Itaparica, o Campus VIII, em Paulo Afonso, oferece os cursos de Pedagogia, Ciências Biológicas e Matemática. O setor industrial é o mais importante na região. O território conta com o aeroporto de Paulo Afonso, e as rodovias mais importantes são a BR-116, a BR-110 e a BA-210.

Na Bacia do Rio Grande, onde está localizado o Campus IX, em Barreiras, há a oferta de Letras, Pedagogia, Ciências Biológicas e Matemática. O território é composto por 14 municípios. Os arranjos produtivos rurais mais significativos são o algodão, a avicultura integrada, a bovinocultura, a caprinocultura/ovino cultura, a cafeicultura, a sojicultura e os cultivos de milho e mamona.

No Extremo Sul, na cidade de Teixeira de Freitas, o Campus X da Uneb tem os cursos de Letras, Pedagogia, Ciências Biológicas e Matemática. Os arranjos produtivos rurais do território mais expressivos são gado bovino, cacau, café, cana-de-açúcar, mamão, maracujá e silvicultura.

O território do Sisal conta com dois *campi* da Uneb – o XI, na cidade de Serrinha, e o XIV, em Conceição do Coité –, que disponibilizam os cursos de Letras, Pedagogia, História e Geografia. O território está localizado no semiárido, uma região com baixa incidência de chuvas. É cortado pela BR-116 e pela linha férrea RFFSA, que faz o percurso Alagoinhas-Juazeiro. Na economia, destacam-se a agricultura, o extrativismo de subsistência, a pecuária e a mineração.

No Piemonte do Paraguaçu está localizado o Campus XIII, em Itaberaba, com os cursos de Letras, Pedagogia e História. O território está inserido na macrorregião do semiárido, onde predomina a caatinga, com características de clima semiárido, tendo como principal bacia hidrográfica a do Rio Paraguaçu. Sua matriz econômica está pautada na exploração dos recursos naturais, com extração mineral, agropecuária e o setor de serviços. Possui importantes eixos integradores, como a BR-242.

O território Baixo Sul conta com o Campus XV, na cidade de Valença, que tem o curso de Pedagogia. Os arranjos produtivos rurais que mais se destacam no território são o dendê, o cacau, a borracha, a mandioca e o gado bovino.

Irecê denomina a cidade e o território de identidade onde está localizado o Campus XVI, que oferece os cursos de Letras e Pedagogia. O território está dentro da zona semiárida, com vegetação tipicamente

da caatinga. Aproximadamente 40% da população do território vive e desenvolve suas atividades laborais na área rural.

No território Velho Chico, na cidade de Bom Jesus da Lapa, existe o curso de Pedagogia, no Campus XVII. A população do território é predominantemente rural. As principais rodovias (BA-161 e BA-160) estão localizadas às margens da hidrovia do Rio São Francisco (RSF). Além disso, a região é cortada por três importantes trechos rodoviários federais: a BR-242, a BR-349 e a BR-030.

A cidade de Eunápolis, localizada no território de identidade Costa do Descobrimento, é sede do Campus XVIII da Uneb, que oferece os cursos de Letras e História. Os arranjos produtivos rurais de destaque no território são o gado bovino, a heveicultura, a silvicultura e o cultivo de mamão. Esta é uma das regiões do mundo mais atrativas para implantação de florestas visando à produção da celulose.

No território Médio Rio de Contas, a cidade de Ipiáú sedia o Campus XXI, que oferece o curso de Letras. A economia do território está baseada na caprinocultura/ovinocultura e nos cultivos de café e mandioca.

No Semiárido Nordeste está localizado o Campus XXII, na cidade de Euclides da Cunha, com o curso de Letras. O território insere-se no bioma caatinga, caracterizando-se pelo clima semiárido. Conta com três bacias hidrográficas – os rios Vaza-Barris, Itapicuru e Real – e é cortado pelas rodovias BR-110, BR-116 e BR-235. Na economia, merece destaque a agropecuária.

Por fim, o território Chapada Diamantina sedia o Campus XXIII, na cidade de Seabra, com os cursos de Letras e Pedagogia. O território está inserido na macrorregião do semiárido, sob domínio da caatinga, e sua matriz econômica está pautada, basicamente, na exploração dos recursos naturais, com extração mineral, turismo e agropecuária. Conta com infraestrutura viária considerável, com presença de importantes eixos integradores, como a BR-242 e o aeroporto de Lençóis.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo tem o objetivo de discutir o modelo de gestão da Universidade do Estado da Bahia, sua interação com a cultura organizacional e consequentes implicações para a eficácia da organização nos territórios de identidade da Bahia. Conceituaram-se a cultura organizacional e a importância dos cursos de licenciatura nos territórios. Os principais aspectos do modelo de gestão da Uneb relacionam-se diretamente com a cultura organizacional e impactam o seu desempenho. Nesse sentido,

**O território  
insere-se no  
bioma caatinga,  
caracterizando-  
se pelo clima  
semiárido**

O fato de as decisões políticas serem tomadas e instituídas por meio de legislações permite que se desvelem dificuldades, necessidades, e que se criem espaços para impulsionar a reflexão

é relevante o delineamento do modelo de gestão e sua interação com a cultura organizacional.

A evolução do pensamento geracional na busca por um melhor entendimento analítico das organizações enveredou por diversos caminhos e obteve – como ainda obtém – contribuições das mais variadas disciplinas. Tais conhecimentos possibilitaram avanços nos estudos organizacionais. Podem-se lembrar conceitos como os de sistema, motivação, poder e cultura, que muito têm influenciado as teorias administrativas. “Poucas vezes ciências das organizações e linguística se encontraram no campo científico” (OLIVEIRA, 2001, p. 1).

Sobre a eficiência de instâncias organizacionais de uma instituição pública de ensino superior, é preciso considerar como são vivenciadas hoje as consequências da ideia perversa de expansão e democratização do ensino superior. Como a instituição pública é, em geral, mais complexa que a empresa privada de ensino, por ter de atender a expectativas mais amplas de atuação, o modelo econômico-pragmático da gestão universitária nos territórios de identidade da Bahia não pode se restringir à gestão econômica, estendendo-se à totalidade das atividades, que passam a se subordinar, em larga medida, às injunções gestonárias.

A análise dos pareceres do Conselho Estadual de Educação sobre a importância dos cursos de licenciatura da Uneb nos territórios de identidade da Bahia oportunizou formular uma visão externa desse órgão avaliador dos cursos de graduação. Além disso, esses documentos serviram para cotejar os dados obtidos por meio dos questionários com a visão institucional. As consultas a esses documentos foram feitas com a intenção de explicitar as perspectivas conceituais que justificaram os modelos formativos das universidades estaduais, especificamente da Universidade do Estado da Bahia.

De acordo com Aranha (2000), a transformação de práticas sociais, dentre elas a educacional, não se efetiva por decretos. Porém, o fato de as decisões políticas serem tomadas e instituídas por meio de legislações permite que se desvelem dificuldades, necessidades, e que se criem espaços para impulsionar a reflexão, o debate, o estudo e a pesquisa, na busca por soluções criativas e pela promoção das mudanças desejadas.

O estudo desenvolvido por Meksenas (1992) sobre o fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior nos sistemas educação apontou, por sua vez, que é necessário elaborar um sistema responsável por manter as informações do cadastro da instituição e de seus cursos, em virtude de produzir uma proposta de instrumento específico

que possa auxiliar no processo de avaliação dos cursos de licenciaturas da Uneb.

Por fim, essa epistemologia permitiu esclarecer imprecisões em relação à qualidade dos cursos de licenciatura da Uneb nos territórios de identidade da Bahia e à relevância social desses cursos para o desenvolvimento socioeducacional do estado.

## REFERÊNCIAS

APPOLINÁRIO, F. *Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas, 2004.

ARANHA, M. S. F. Inclusão social e municipalização. In: MANZINI, E. J. (Org.). *Educação especial: temas atuais*. Marília (SP): UNESP, 2000. p. 1-9.

BAHIA. Lei nº 7308, de 2 de fevereiro de 1998. Reorganiza o Conselho Estadual de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado da Bahia*, Salvador, 3 fev. 1998.

BARROS, A. J. S.; LEHFELD, N. A. S. *Fundamentos de metodologia: um guia para a iniciação científica*. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 2000.

BITENCOURT, C. C. *A gestão de competências gerenciais: a contribuição da aprendizagem organizacional*. 2001. 320 f. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/1793>>. Acesso em: 14 jul. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CHARLOT, B. *Da relação com o saber: elementos para uma teoria*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

CHAUÍ, M. A universidade pública sob nova perspectiva. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 24, p. 5-15, set./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a02>>. Acesso em: 3 abr. 2018.

CHIAVENATO, I.; SAPIRO, A. *Planejamento estratégico: fundamentos e aplicações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CHIZZOTTI, A. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

CHIZZOTTI, A. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (Bahia). Resolução CEE nº 51, de 19 de abril de 2010. Dispõe sobre o Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento de Cursos Superiores de Instituições Públicas do Sistema Estadual de Ensino. *Diário Oficial [do] Estado da Bahia*, Salvador, 02/03 abr. 2011. Disponível em: <[http://www.conselhodeeducacao.ba.gov.br/arquivos/File/Resolucao\\_CEE\\_N\\_51\\_2010\\_e\\_Parecer\\_CEE\\_N\\_78A\\_2010.pdf](http://www.conselhodeeducacao.ba.gov.br/arquivos/File/Resolucao_CEE_N_51_2010_e_Parecer_CEE_N_78A_2010.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2018.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (Bahia). Resolução nº 132, de 22 de agosto de 2000. Dispõe sobre a constituição de comissão de verificação de cursos e instituições de ensino superior. *Diário Oficial [do] Estado da Bahia*, Salvador, 29 set. 2000. Disponível em: <[http://www.conselhodeeducacao.ba.gov.br/arquivos/File/Resolucao\\_CEE\\_N\\_132\\_2000.pdf](http://www.conselhodeeducacao.ba.gov.br/arquivos/File/Resolucao_CEE_N_132_2000.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). Resolução nº 2, de 1 de julho de 2015. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2 jul. 2015. Seção 1, p. 8-12.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). Conselho Pleno. Resolução nº 1, de 1 de agosto de 2017. Altera o prazo previsto no artigo 22 da Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de julho de 2015, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 ago. 2017. Seção 1, p. 26.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

GADOTTI, M. *História das ideias pedagógicas*. 8. ed. São Paulo: Ática, 1979. (Série Educação).

HOFFMANN, J. *Avaliação mediadora: uma prática em construção da pré-escola à universidade*. 8. ed. Porto Alegre: Mediação, 1993.

LUCKESI, C. C. *Avaliação da aprendizagem escolar: estudos e proposições*. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MEKSENAS, P. *Sociologia da educação: uma introdução ao estudo da escola no processo de transformação social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1992.

MINAYO, M. C. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 2002.

OLIVEIRA, M. A. *Reviravolta lingüístico-pragmática na filosofia contemporânea*. São Paulo: Loyola, 1996.

OLIVEIRA, M. F. Algumas considerações acerca das relações entre organização e linguagem. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 25., 2001, Campinas, SP. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2001. 1 CD-ROM.

PARAFÁN, M. E. V.; OLIVEIRA, H. *Território de Identidade*. Salvador: Secult, 2013. (Coleção política e gestão culturais). Disponível em: <[http://www.cultura.pr.gov.br/arquivos/File/territorio\\_e\\_identidade.pdf](http://www.cultura.pr.gov.br/arquivos/File/territorio_e_identidade.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2018.

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. Tradução Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, B. S. *Conhecimento prudente para uma vida decente*. São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, N. M. B. F. *Impacto da cultura organizacional no desempenho das empresas, conforme mensurado por indicadores contábeis: um estudo interdisciplinar*. 1992. 200 f. Tese (Doutorado)-Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. *Regimento geral da UNEB*. Salvador, 2012. Disponível em: <<http://www.uneb.br/files/2009/10/REGIMENTO-GERAL-DA-UNEB-2012.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2018.

ZABOT, J. B. M.; SILVA, L. C. M. *Gestão do conhecimento: aprendizagem e tecnologia construindo a inteligência coletiva*. São Paulo: Atlas, 2002.



# NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

A revista *Bahia Análise & Dados*, editada pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), órgão vinculado à Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (Seplan), aceita colaborações originais, em português, inglês e espanhol, de artigos sobre os temas definidos nos editais publicados no site da SEI, bem como resenhas de livros inéditos que se enquadrem no tema correspondente.

Os artigos e resenhas são submetidos à apreciação do conselho editorial, instância que decide sobre a publicação. A editoria da SEI e a coordenação editorial da edição reservam-se o direito de sugerir ou modificar títulos, formatar tabelas e ilustrações, dentre outras intervenções, a fim de atender ao padrão editorial e ortográfico adotado pela instituição, constante no Manual de Redação e Estilo da SEI, disponível no site [www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br), menu “Publicações”. Os artigos ou resenhas que não estiverem de acordo com as normas não serão apreciados. O autor terá direito a um exemplar do periódico em que seu artigo for publicado.

## PADRÃO PARA ENVIO DE ARTIGOS OU RESENHAS

- Artigos e resenhas devem ser enviados, preferencialmente, através do site da revista, opção “Submissão”, ou pelo e-mail definido no edital, para a coordenação editorial daquele número.
- Devem ser apresentados em editor de texto de maior difusão (Word), formatados com entrelinhas de 1,5, margem esquerda de 3 cm, direita e inferior de 2 cm, superior de 3 cm, fonte Times New Roman, tamanho 12.
- Devem ser assinados, preferencialmente, por, no máximo, três autores.
- É permitido apenas um artigo por autor, exceto no caso de participação como coautor.
- O autor deve incluir, em nota de rodapé, sua identificação, com nome completo, titulação acadêmica, nome da(s) instituição(ões) a que está vinculado, e-mail, telefone e endereço para correspondência.
- Os artigos devem conter, no mínimo, 15 páginas e, no máximo, 25, e as resenhas, no máximo, três páginas.
- Devem vir acompanhados de resumo e *abstract* contendo de 100 a 250 palavras, ressaltando o objetivo, a metodologia, os principais resultados e a conclusão. Palavras-chave e *keywords* devem figurar abaixo, separadas por ponto e finalizadas também com ponto.
- Apresentar padronização de título, de forma a ficar claro o que é título e subtítulo. O título deve se constituir de palavra, expressão ou frase que designe o assunto ou conteúdo do texto. O subtítulo, apresentado em seguida ao título e dele separado por dois pontos, visa esclarecê-lo ou complementá-lo.
- As tabelas e demais ilustrações (desenhos, esquemas, figuras, fluxogramas, fotos, gráficos, mapas etc.) devem estar numeradas consecutivamente, com algarismos arábicos, na ordem em que forem citadas no texto, com os títulos, legendas e fontes completas, e localizadas o mais próximo possível do trecho a que se referem.
- Tabelas e gráficos devem ser enviados em programa de planilhas de maior difusão (Excel). Fotografias e ilustrações escaneadas devem apresentar resolução de 300 dpi (CMYK), com cor real e salvas na extensão TIFF.
- As citações de até três linhas devem estar entre aspas, na sequência do texto. As citações com mais de três linhas devem constar em parágrafo próprio, com recuo da margem de 4 cm, fonte 10, espaço simples, sem aspas e identificadas pelo sistema autor-data (NBR 10520 da ABNT).
- Quando da inclusão de depoimentos dos sujeitos, apresentá-los em parágrafo distinto do texto, entre aspas, com letra e espaçamento igual ao do texto e recuo esquerdo, de todas as linhas, igual ao do parágrafo.
- As notas de rodapé devem ser explicativas ou complementares, curtas, numeradas em ordem sequencial, no corpo do texto e na mesma página em que forem citadas.
- As referências devem ser completas e precisas, segundo as Normas Brasileiras para Referências Bibliográficas – NBR 6023 da ABNT.

Todos os números da Bahia Análise & Dados podem ser visualizados no site da SEI ([www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br)) no menu “Publicações”.



## Colaboraram nesse número:

ANA MARIA FERREIRA MENEZES

AVELAR LUIZ BASTOS MUTIM

CARLOS EDUARDO IWAI DRUMOND

CECILIA MARIA MOURÃO CARVALHO

FRANCISCO FLÁVIO ALVES FELIPE

INGRID DE JESUS DUARTE

JOSÉ FRANCISCO BARRETTO NETO

KARINA MIZUKI DIAS DOS SANTOS

LUANDA NIADE OLIVEIRA DA SILVA

LUIS CARLOS SANTOS OLIVEIRA

MARIA DE FATIMA HANAQUE CAMPOS

MARIA DO CARMO DE ALBUQUERQUE BRAGA

MARIA NALVA RODRIGUES DE ARAÚJO BOGO

ODÍLIO DA SILVA SANTOS

TAÍS DOS SANTOS FIGUEIREDO