

INTERLOCUÇÕES ENTRE EDUCAÇÃO BÁSICA E SUPERIOR: POLÍTICAS PÚBLICAS COMO REGULADORAS DA EDUCAÇÃO

DIALOGUES BETWEEN BASIC AND HIGHER EDUCATION: PUBLIC POLICIES AS REGULATORY OF EDUCATION

Rosane Carneiro Sarturi*

Professora Associada I da Universidade Federal de Santa Maria, atua no Programa de Pós-graduação em Educação na Linha de pesquisa: Práticas escolares e Políticas públicas (mestrado e doutorado), Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Gestão Educacional-Mestrado Profissional

Marilene Gabriel Dalla Corte**

Professora Adjunta II da Universidade Federal de Santa Maria, Coordenadora-substituta do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Gestão Educacional-Mestrado Profissional

Resumo: Objetivou-se analisar os limites e as possibilidades das ações pedagógicas no contexto da gestão educacional, a partir dos impactos, impasses e desafios enfrentados pelos sistemas e respectivas instituições no contexto de implementação das políticas públicas educacionais nas reformas educacionais, a partir da interlocução entre Educação Básica e Superior. Utilizou-se pesquisa documental, consulta à base de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, entrevistas semiestruturadas e observação participante. Conclui-se que todos os sujeitos envolvidos precisam se apoderar dos conceitos basilares que promovem as reformas, evitando uma pseudogestão democrática, que acaba por mascarar o interesse em regulação e controle que perpassa sua formulação das mesmas.

Palavras-chave: Políticas públicas. Educação Básica. Educação Superior. Gestão Educacional.

* Pós-doutora em Políticas Públicas pela Universidade de Valencia (bolsista Capes/Fundação Carolina); Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

** Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul; Mestre em Educação pela Universidade Federal de Santa Maria.

Abstract: *In this study, the aim was to analyze the limits and possibilities of pedagogical actions in the context of educational management, from impacts, impasses and challenges faced by systems and associated institutions in the context of implementation of educational public policies in educational reforms, from dialogue between basic and higher education. It was used documentary research, query database of National Institute of Studies and Educational Research Anísio Teixeira, semi structured interviews and participant observation. It was concluded that all the involved subjects need empowered themselves of the principal concepts which promote the reforms avoiding a democratic pseudo management, which ends up masking the interest in regulation and control that permeates the formation of these reforms.*

Keywords: *Public policies. Basic Education. Higher Education. Educational Management.*

1 INTRODUÇÃO

Este estudo se constitui como projeto local financiado pelo Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, edital 2012, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), proposto a partir dos estudos do Grupo de Pesquisa Elos e da linha de pesquisa Práticas Escolares e Políticas Públicas/LP2. Os eixos temáticos centrais são: Educação Básica e Educação Superior, cujas áreas de investigação estão relacionadas ao ensino médio, educação e ação pedagógica, avaliação institucional e da aprendizagem e políticas públicas educacionais, selecionados a partir das pesquisas desenvolvidas pelo grupo.

O projeto *Interlocuções entre a Educação Básica e a Educação Superior: limites e possibilidades das políticas públicas e ações pedagógicas no contexto da gestão educacional* tem como *locus* Santa Maria, RS, porque a UFSM tem sido responsável pela formação da maioria dos docentes atuantes na Educação Básica da Cidade e da região da Associação dos Municípios do Centro do Estado do Rio Grande do Sul (AMCENTRO/RS), o que justifica a necessidade de fomentar a articulação entre esses dois níveis de ensino.

A educação tem ocupado um lugar de destaque nas políticas públicas mundiais e nacionais. Apesar do seu reconhecimento social, ainda enfrenta grandes dificuldades para alcançar os índices de desenvolvimento que têm sido preconizados

pelo movimento de internacionalização da educação. Para tanto, a abertura do diálogo permanente entre a Universidade, sistemas de ensino e respectivas instituições possibilita a proposição de ações conjuntas, pensadas mediante experiências vinculadas ao contexto educacional com todas as suas nuances, tomando como referência os indicadores de avaliação e os dados que retratam a situação dos contextos pesquisados. Este estudo abarca as pesquisas interligadas com as discussões legais e sua implementação nos contextos educativos, considerando o seu caráter regulatório, sem perder de vista que a legitimação das políticas públicas depende da institucionalização da gestão educacional de qualidade, o que implica o compromisso de todos os sujeitos envolvidos.

Como objetivo geral destaca-se: analisar os limites e as possibilidades das ações pedagógicas no contexto da gestão educacional, a partir dos impactos, impasses e desafios enfrentados pelos sistemas e respectivas instituições no contexto de implementação e interferência das políticas públicas educacionais nas reformas regionais e locais realizadas a partir do processo de interlocução entre Educação Básica e Superior, na região pertencente a AMCENTRO/RS.

Os objetivos específicos: identificar os processos que envolvem as políticas públicas nacionais e suas relações com a nova proposta do Governo do Estado do Rio Grande do Sul denominada *Proposta Pedagógica para Ensino Médio Politécnico e Educação Profissional Integrada ao Ensino Médio - 2011-2014*, destacando os impasses e desafios encontrados pelos professores da Escola Estadual de Educação Básica Augusto Ruschi, da cidade de Santa Maria, RS, para a implementação curricular; compreender as influências da avaliação promovida pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) na construção curricular do Curso de Pedagogia da UFSM, considerando o impacto na ação pedagógica dos egressos nas escolas públicas de Educação Infantil do Município de Santa Maria; analisar a política pública que instituiu o sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) de forma a identificar em que medida suas ações estão relacionadas à expansão e consolidação da Educação a Distância (EAD) no ensino superior público, considerando os egressos do curso de Pedagogia da UFSM dos polos da AMCENTRO/RS; delinear e analisar os limites e as possibilidades dos Conselhos Municipais de Educação (CMES), vinculados ao Pró-Conselho no Rio Grande do Sul, na Região de abrangência da AMCENTRO/RS, considerando a existência de Sistema, tempo de atuação, configuração dos CMES, financiamento, proposições de políticas públicas, ações desenvolvidas nas Mantenedoras e Escolas públicas, orientações para a reconstrução dos projetos político-peda-

gógicos das escolas públicas, marcos regulatórios, formação dos Conselheiros, entre outros aspectos subjacentes ao perfil e atuação dos Conselheiros.

A metodologia é de abordagem quanti-qualitativa, do tipo descritiva e explicativa. Viver as relações cotidianas, os debates, as práticas, os discursos vividos e a subjetividade de cada contexto histórico-social-cultural-político possibilita o acesso às fontes de dados que não podem deixar de ser abordadas (TRIVIÑOS, 2008; GAMBOA; SANTOS FILHO, 1995; CRESWELL, 2007).

Os instrumentos de coleta de dados são a análise documental, consulta à base de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), questionários, entrevistas semiestruturadas e observação participante. O desenvolvimento da pesquisa tem se pautado nas relações específicas de estudos estabelecidos pelo Grupo Elos por meio das áreas de investigação: ensino médio, educação e ação pedagógica, avaliação institucional e da aprendizagem e políticas públicas educacionais, utilizando como instrumento os dados disponibilizados pelo INEP, como: Censo Escolar, Censo da Educação Superior, Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE).

A análise de conteúdo propõe a interpretação dos dados considerando as questões políticas, culturais, econômicas, sociais e teórico-práticas da ação educativa na região.

As abordagens metodológicas selecionadas propiciam uma interação aprofundada entre o pesquisador e o contexto da pesquisa. Assim, “[...] passa a interagir com eles em todas as situações, acompanhando todas as ações praticadas pelos sujeitos.” (SEVERINO, 2007, p. 120). Estimulam o diálogo entre os mais variados conhecimentos, articulam diferentes ideologias e instigam trocas de experiências, construções teóricas e formulação de novos conceitos e práticas. Estes, com certeza, são os maiores resultados que surgem no final de uma pesquisa que opta por essa instrumentação metodológica (SAMPAIO, 2003).

2 RESULTADOS E ANÁLISES: POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO EM DISCUSSÃO

Os resultados e as análises a seguir são decorrentes de pesquisas do Obeduc/ELOS/UFSM, já concluídas ou em andamento, as quais delineiam e descortinam

múltiplos cenários (co) relacionados às políticas públicas e aos processos de gestão da educação básica e da educação superior em íntima interlocução.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS E SUAS RELAÇÕES COM A PROPOSTA EDUCACIONAL DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Essa seção apresenta o recorte dos resultados encontrados na dissertação intitulada: *A proposta pedagógica para o ensino médio politécnico no Rio Grande do Sul: a implementação no locus* escolar, que analisou a proposta do Governo do Estado do Rio Grande do Sul a qual se insere no contexto das políticas públicas nacionais para ensino médio (MELLO, 2014).

As avaliações da primeira e segunda prova do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), realizadas, respectivamente, em 1998 e 1999, levaram o Ministério da Educação (MEC) a criar um documento-base para orientar os professores e esclarecer sobre os princípios da reforma do Ensino Médio. Por isso, no ano 2000, apresentaram-se os Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Médio (PCNEM), com o intuito de estabelecer uniformidade e identidade curricular nacionalmente, propondo um “Novo Ensino Médio”, com perspectivas acentuadas nas competências e habilidades (BRASIL, 2000).

Os PCNEM propuseram a organização curricular em três áreas de conhecimento, adequando-se às DCNEM: Linguagens, Códigos e suas Tecnologias, Ciências da Natureza, Matemática¹ e suas Tecnologias e Ciências Humanas e suas Tecnologias. Essa divisão tem como base: “A reunião daqueles conhecimentos que compartilham objetos de estudo e, portanto, mais facilmente se comunicam, criando condições para que a prática escolar se desenvolva numa perspectiva de interdisciplinaridade.” (BRASIL, 2000, p. 18-19).

O conjunto da perspectiva de interdisciplinaridade condiciona a complexidade de mudanças e o desenho de estratégias de indução de transformações e inovações no campo curricular pedagógico, o que gera conflito no espaço escolar, uma vez que a escola não conseguiu acompanhar as prerrogativas legais. O tempo da escola, geralmente, não é o mesmo tempo das Leis. E essa problemática pode ter causa na formação dos docentes e na construção histórica da educação brasileira, a qual teve sua concepção com métodos tradicionais e arraigados à sistematização de conteúdos

isolados, fragmentados e desconexos da realidade e do contexto dos seus sujeitos (KUENZER, 2013; LÜCK, 2010).

Os estudos de Mello (2014) apontaram que na documentação há uma tentativa de superar esses traços históricos, alterando a concepção de Ensino Médio elitizado, para abarcar a demanda popular, visto que, na década de 1990, o número de matrículas² teve um acréscimo crescente considerável em relação ao número na última etapa da Educação Básica. Em 2000, as matrículas no Ensino Médio chegavam a quase oito milhões de alunos, e em 2001, esse número aumentou para 8.398.008 matriculados (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2013). A seguir, o quadro mostra a relação de matrículas do Ensino Médio, com destaque para as décadas de 1991, 2001 e 2011.

Quadro 1 – Número de matrículas no Ensino Médio por período de 10 anos

ANO	MATRÍCULA
1991	3.772.698
2001	8.398.008
2011	8.400.689

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2013).

Os resultados evidenciados nesse Quadro mostram que, em 1991, o número de matrículas era inferior ao registrado em 2001. Ou seja, passada uma década, cerca de 4.625.310 milhões de alunos a mais estavam matriculados no Ensino Médio, quase o dobro do registrado em 1991, em um período de apenas 10 anos, o que demonstra que havia demanda para esse nível de ensino, sendo necessário expandir as matrículas e (re) organizar a estrutura escolar, oferecendo mais escolas, salas de aulas adequadas e mais professores. Dessa forma, o contexto exigia maiores investimentos na educação.

Em relação ao processo de reforma do Ensino Médio, observou-se que os documentos têm chegado até as escolas como propostas de gestão democrática e não como imposição da Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul (SEDUC/RS). Na prática e no dia a dia acompanhando os professores e a escola em questão, observou-se que a realidade é oposta e que não existiram escolhas como preconizavam os PCNEM, a não ser aceitar a documentação enviada pela 8ª Coordenadoria Regional de Educação de Santa Maria, contrariando as orientações legais que destacam:

Como característica de governo, a *prática democrática* se instala neste processo de reestruturação a partir do debate deste documento-base nas escolas e com a *participação de toda a*

comunidade escolar. Essa discussão, *iniciada na escola*, demarca a etapa desencadeadora do processo que culminará na Conferência Estadual do Ensino Médio, *envolvendo a sociedade como um todo*, pois o compromisso com a educação é de todos (BRASIL, 2000, p. 3, grifo nosso).

Assim, professores e equipe diretiva, apesar da falta de opção em relação ao modelo a ser adotado, reuniram-se para discutir e encontrar a melhor maneira de mediar a proposta na prática sem comprometer as suas metodologias, que já vinham dando certo. Na documentação prescritiva, as orientações são vagas, os conceitos ainda são desconhecidos pelos professores e estes encontram dificuldades em conceituar questões-chave, como, por exemplo: politécnica, interdisciplinaridade, avaliação emancipatória, projeto vivencial, entre outros termos que aparecem na proposta de reestruturação curricular do ensino médio.

No desenvolvimento da proposta, evidenciou-se constantemente a possibilidade de construção coletiva entre toda a comunidade escolar, possibilitando uma reflexão crítica e prática sobre a educação do século XXI, a fim de proporcionar um ensino médio de qualidade e adequado às novas gerações de jovens, articulado com o mundo do trabalho, responsabilidades e integrações com o cotidiano da pesquisa.

No entanto, observando a construção dessa proposta na prática escolar, verificou-se que as etapas que eram previstas para o envolvimento da sociedade como um todo não ocorreram como foi proposto; o documento-base que chegou às escolas entre os meses de outubro e novembro não sofreu alterações. Dessa forma, o documento final, apresentado no início do ano letivo de 2012, era o mesmo que foi apresentado para ser debatido e questionado no final de 2011. Mesmo assim, os professores dialogaram e construíram alternativas para estabelecer as demandas administrativas e burocráticas, modificando e reestruturando o currículo do Ensino Médio de forma gradativa, implementando as novas sugestões e ideias em turmas do primeiro ano em 2012.

Para atender à demanda dos jovens que procuram finalizar a etapa da Educação Básica, as escolas do Rio Grande do Sul precisam ofertar uma das seguintes organizações curriculares: Ensino Médio Politécnico, Ensino Médio Curso Normal, Educação Profissional Integrada ao Ensino Médio, podendo assumir a forma de concomitância externa, e Educação Profissional Técnica de Ensino Médio na forma subsequente, contemplando as seguintes modalidades: educação de jovens e adultos, educação especial, educação indígena, educação do campo, educação de quilombolas e educação profissional (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Já as anotações de campo, realizadas na pesquisa de Mello (2014), mostraram que, na maioria das reuniões pedagógicas, os professores afirmam que a escola recebeu o documento-base quase no final do ano letivo de 2011 e que poucos professores participaram, pois nem sequer foram ouvidos. Claro que se observou muita resistência por parte de professores nesse transcurso, o que pode ter resultado nessa percepção, por vezes, individual e, por outras vezes, coletiva.³ Para a professora da Escola Augusto Ruschi:

Na verdade, foi ao final do ano antes da efetivação da Proposta que a gente começou com algumas reuniões que deveriam ser para debates. As reuniões tiveram, acho que umas duas ou três, eu não lembro bem, mas o que se colocava, o que era colocado nas reuniões, eram os dados, sobre a problemática do Ensino Médio, os altos índices de reprovação e a questão da interdisciplinaridade que deveria realmente acontecer. Teve encontros, mas eu não sei até que ponto esse encontro foi democrático, porque pediam a opinião dos professores, e a grande maioria me parecia que queriam estudar mais, para depois aceitar né, ou para depois fazer, efetivar a Proposta, mas me parece que a ideia era começar naquele próximo ano para fechar o mandato. Então, não deixou de ser uma imposição, mas, ao mesmo tempo, eu concordo que alguma coisa precisava ser feita, e, infelizmente, aconteceu como tá acontecendo, como diz o ditado a toque de caixa, precisa dar conta, os problemas vão surgindo e tem que se resolver conforme se pode. Que mais em relação a isso? Teve reuniões, assim, mas eu não sei se as reuniões ajudaram na colocação da Proposta [...] (informação verbal).

Ainda sobre a consulta à Proposta, a coordenadora pedagógica diz:

Nós fomos consultados, na verdade, sobre a reestruturação do Médio em 2011, em agosto, eu acho, de 2011 que a gente foi chamado, e foi apresentada a Proposta pra nós. A partir da apresentação dessa Proposta, os interessados foram se organizando para estudar essa proposta; é o que a gente fez aqui na escola. Eu chamei pais, eu chamei alguns professores, chamei alguns eu digo, porque a maioria resistiu, os interessados foi o que eu disse, os interessados foram se apropriando desse documento. Mas ela veio, como todas as outras legislações e políticas, elas vem por força, de/da, própria circunstância legal, e a gente implementa aqui. Eu, fiquei sabendo quando eles me chamaram, primeiro pela mídia, depois quando eles me chamaram, que dei conta de ler. (informação verbal).

Percebeu-se, na composição das falas, uma carga de contradições, pois os sujeitos, em sua maioria, alegaram não terem sido consultados sobre a Proposta. No entanto, é preciso verificar de que forma ocorreu a mediação entre todos esses sujei-

tos. Assim, é importante retomar o campo das possibilidades descritas no documento-base, comparando com o campo da realidade escolar.

Nas orientações gerais do documento-base, é sistematizado o cronograma das etapas da Conferência Estadual, por meio de um quadro-resumo, no qual são detalhadas as cinco etapas, o período de realização, a descrição e o local onde ocorreria cada uma. Além disso, de acordo com a Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul, (2011, p. 35) aparece uma sexta etapa denominada *etapa de elaboração do documento final*. Esta ocorreu em janeiro de 2012 e serviu para organizar o documento final e para criar o Parecer do Conselho Estadual de Educação, RS n. 310/2012, que aprova o Regimento Escolar para o Ensino Médio Politécnico (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Em relação à composição dos participantes, foram considerados segmentos da comunidade escolar: professores, funcionários, alunos, pais e/ou responsáveis; “[...] a coordenação pedagógica, supervisor (es), orientador(es) e vice-diretor(a) da escola serão identificados e computados como membros do segmento professores.” (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 36).

Para compor esse quadro de participantes, era necessário escolher delegados para representar cada um dos segmentos. A escolha de delegados deveria estar de acordo com a seguinte proporcionalidade por segmento: professores – 75%; funcionários – 5%; alunos – 15% e pais e/ou responsáveis – 5% (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 36). Segundo Azevedo e Reis (2013, p. 34), a discussão sobre o documento-base ocorreu como um processo coletivo e democrático “[...] por todo o Estado no segundo semestre de 2011, envolvendo mais de 39 mil pessoas (professores, funcionários, especialistas, pais e/ou responsáveis e alunos) [...]” Diante do que foi exposto, pode-se compreender que todo processo de mudança favorece elementos para a contradição e, ao mesmo tempo, para a mediação, principalmente, quando se consideram as perspectivas da prática social. Para Konder (1997, p. 43-44), “[...] a teoria nos ajuda, fornecendo importantes indicações. Em relação à totalidade, por exemplo, a teoria dialética recomenda que prestemos atenção ao ‘recheio’ de cada síntese, quer dizer, às contradições e mediações concretas que a síntese encerra. ”

Complementando, a autora supracitada aponta que “[...] em todas as grandes mudanças há uma negação, mas, ao mesmo tempo, uma preservação (e uma elevação em nível superior) daquilo que tinha sido estabelecido antes. ” (KONDER, 1997,

p. 53). Dessa forma, essas relações de mudança e permanência tornam-se reflexivas, visto que uma não pode ser pensada sem a outra.

O que se pode concluir é que houve uma intenção em discutir a Proposta Pedagógica para o Ensino Médio no Rio Grande do Sul. No entanto, essa discussão não contemplou todos os envolvidos nas suas diferentes instâncias e segmentos, talvez por uma questão de logística ou de política.

Dessa forma, não se tem como prever a intencionalidade organizativa de consulta desse processo criado pela SEDUC, mas também não se pode ser ingênuo em relação ao que constava no plano das possibilidades do documento-base. É necessário considerar simultaneamente os diferentes aspectos que envolvem a realidade humana, pois se verificou uma lacuna entre o que dizia o documento-base e o que de fato ocorreu na prática, relatado pelos sujeitos. Assim, embora os sujeitos não tenham se sentido contemplados na consulta à Proposta, consideraram os princípios curriculares organizadores para o Ensino Médio, tornando a Politecnia pauta em discussão.

Ao analisar o processo de reestruturação curricular presente na Proposta do Ensino Médio do Estado do Rio Grande do Sul a partir da perspectiva das ações entre os sujeitos da Escola Estadual de Educação Básica Augusto Ruschi, no Município de Santa Maria, RS, observou-se que era necessário um conhecimento, por parte dos protagonistas da reestruturação curricular, acerca da dimensão da proposta elaborada pela Secretaria de Educação do Rio Grande do Sul (SEDUC, RS), estabelecida em curto espaço de tempo, pois foi apresentada no final de 2011 para ser implantada nos primeiros anos do Ensino Médio em 2012.

Em relação à reestruturação curricular e suas práticas efetivas, tem-se verificado inúmeras tentativas de conciliação do que realmente é necessário para a construção de uma educação de qualidade, superando os desafios do cotidiano no trabalho docente. É importante perceber essas tentativas, interpretá-las para que sejam colocadas em amplos debates, proporcionando reflexões dialógicas para que não se tornem apenas políticas simplistas e sem retorno à sociedade, ou seja, que haja uma apropriação e legitimação em relação aos currículos e definições como políticas públicas.

2.2 INFLÊNCIAS DO SINAES NA CONSTRUÇÃO CURRICULAR DE PEDAGOGIA DA UFSM

Esta seção apresenta o recorte dos estudos realizados por Trevisan (2014), na dissertação intitulada: *Influências do SINAES na construção curricular do Curso de Pedagogia*, que foi desenvolvida em três etapas: levantamento de documentos legais que abrangem a avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), as Diretrizes Curriculares Nacionais da Pedagogia (DCNs), o Projeto Político-Pedagógico do Curso (PPP) e as entrevistas semiestruturadas com gestores e docentes do Curso de Pedagogia.

As experiências relatadas pelos cursos a respeito da reformulação dos seus projetos pedagógicos e os principais fatores que a motivaram foi o diagnóstico acerca de dificuldades e/ou problemas a serem superados, ou aspectos desse projeto a serem atualizados, modificados analisando-se o contexto e as políticas públicas para a educação básica.

A autoavaliação emergiu como a principal forma de realizar um diagnóstico. Mesmo que o curso pesquisado não tenha desenvolvido até o momento uma avaliação de egresso sistematizada, os professores buscaram o contato com os alunos ao longo e ao final do curso, acolhendo suas opiniões e observando seus avanços e dificuldades. As iniciativas de autoavaliação na UFSM estão vinculadas à Comissão Permanente de Avaliação (CPA) e pela Comissão de Avaliação Interna do Centro de Educação (CAICE/UFSM).

Quanto ao uso dos instrumentos de avaliação externa do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), observou-se sua influência para a manutenção da regulação, muito mais do que para um diagnóstico. Embora durante as entrevistas alguns professores tenham refletido que poderia ser uma possibilidade, de maneira geral, quando questionados sobre a influência do SINAES no currículo do curso, dividiram-se as posições: enquanto alguns professores consideraram que essa política pouco ou nada contribui para um diagnóstico em relação ao currículo, outros acreditavam que ela pode ser, sim, uma possibilidade.

Sob esse olhar, o SINAES teria influência mais nas instituições privadas do que nas públicas, e seria uma indução danosa ao currículo para atender à avaliação. No entanto, o que os cursos precisam pautar como requisito para direcionar o currículo são as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs). A avaliação dentro do SINAES

vai direcionar para que se atinjam os critérios mínimos de qualidade estabelecidos e considerar o que propõem as DCNs.

Se a reflexão for direcionada estritamente para as avaliações externas, de fato, os dados tornam-se restritos, dificultando a influência do SINAES na reflexão sobre o currículo. Porém, é o desenvolvimento da autoavaliação que possibilitará a análise dos resultados das avaliações externas e o recolhimento e a análise de outras informações que o curso julgar necessárias, além do aspecto regulatório que já está claramente definido pela política do SINAES.

Observou-se que os professores nem sempre conhecem o SINAES em sua globalidade; ou o relacionam à avaliação do curso, ou à avaliação do desempenho do estudante, mas nem todos têm a clareza de que o SINAES compreende vários instrumentos e que sua proposta engloba a avaliação externa e interna. Apenas os docentes que passaram por mais experiências de avaliação ou que atuam em instâncias de avaliação institucional conheciam o sistema mais globalmente. Pois:

Deslocar efetivamente o centro da avaliação para a avaliação institucional; concluir a integração dos instrumentos de avaliação e de informação [...]; institucionalizar programas permanentes de capacitação de avaliadores; envolver-se com mais profundidade em iniciativas internacionais de trocas de boas práticas [...]; implantar o processo de meta-avaliação. (RISTOFF, 2011, p. 119).

No âmbito do curso, percebeu-se pelas próprias falas dos docentes que a avaliação é um elemento importante que tem potencial diagnóstico, e que o SINAES, apesar das críticas aos instrumentos utilizados, pode influenciar a (re) construção do currículo dos cursos, nos aspectos legais e regulatórios, principalmente e indiretamente na avaliação diagnóstica desse currículo, se sistematizadas as formas de avaliação, considerando-se o currículo do curso em si. Em especial, o potencial da avaliação poderá se efetivar quando autoavaliação e avaliação externa forem combinadas.

Os resultados obtidos demonstraram que o Curso de Pedagogia tem considerado, principalmente, resultados de autoavaliação mais do que avaliações externas para pensar na reformulação do seu currículo, mas estas seguem tendo importância no curso, especialmente em razão da regulação do sistema. Além disso, observou-se que, nas discussões referentes a reformulações do currículo do curso, a Educação Infantil tem sido aspecto de reflexão, em especial, no que se refere à realização de estágios, de modo que o Curso de Pedagogia possa abranger suas especificidades; no caso deste,

a atenção é voltada para a atuação na educação básica na Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental.

2.3 O SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL (UAB)

A análise que segue foi fundamentada nos estudos de Wunsch (2014), desenvolvidos na dissertação intitulada: *O sistema universidade aberta do Brasil como política de expansão do ensino superior*, que aborda o sistema da Universidade Aberta do Brasil (UAB) como política de expansão do ensino superior. A partir de um estudo inicial, foram realizadas a descrição e a contextualização da regulamentação do sistema UAB.

O modelo de gestão da UAB implica a criação de equipes gestoras, a estruturação de setores responsáveis pela operacionalização dos projetos, a tramitação da legalidade dos cursos nas unidades de ensino e, também, a definição de uma política interna que institucionalize a Educação a Distância (EAD) nas Instituições Públicas de Educação Superior (IPES).

Os procedimentos acadêmicos e administrativos, antes voltados exclusivamente aos cursos presenciais, começaram a sofrer alterações para se adaptarem às especificidades da EAD. Por conta da UAB, essas adaptações foram impulsionadas, principalmente, em razão do grande montante de recursos financeiros injetados nas IPES, proporcionando incremento na infraestrutura física e de pessoal. Entretanto, percebeu-se que essa institucionalização ainda é principiante, pois à medida que o sistema UAB não estiver mais financiando, as IPES deverão encontrar formas de manutenção dessas atividades, hoje, fomentadas em paralelo.

A comunicação entre o Ministério da Educação (MEC) e as universidades acontece por intermédio de seu dirigente legal (Reitor) que indica o coordenador da UAB e o coordenador adjunto como representantes da instituição na Diretoria de Educação a Distância da CAPES (DED/CAPES). Dessa forma, esse modelo de gestão induz à criação de um Núcleo UAB na instituição, responsável por gerir as ações no âmbito do sistema, a ser composto pelo coordenador e coordenador adjunto e pela equipe de apoio multidisciplinar, em articulação com os coordenadores de cursos.

As IPES possuem diferentes estruturas de gerenciamento das políticas e ações da EAD em sua organização interna, podendo o Núcleo UAB estar inserido na administração central da reitoria ou em uma das unidades acadêmicas da instituição. Comumente, esses locais proporcionam estrutura física, tecnológica e de recursos humanos aos depar-

tamentos que oferecem cursos a distância e a professores que trabalham com o uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TDICs) aplicadas à Educação em disciplinas no ensino presencial. Desse modo, cada universidade tem seu processo de amadurecimento institucional para a EAD, bem como para o desenvolvimento do sistema UAB.

Contudo, a adesão das IPES ao sistema UAB implica a responsabilidade de ofertar cursos a distância conforme os parâmetros e diretrizes previstos para o programa. Em decorrência das diferenças existentes entre as instituições, essa determinação pode gerar dificuldades no planejamento e na execução das ações, uma vez que o modelo de gestão do sistema UAB em diversos aspectos não prevê adaptações.

Essa proposta de parâmetros e metas universais de financiamento, conforme vem ocorrendo no sistema UAB, implica, muitas vezes, a uniformização pedagógica dos cursos nas diferentes instituições do País, o que acaba por interferir na autonomia universitária. Pimentel (2010) afirma que a questão da delimitação dos itens financiados é de fundamental importância para a concretização do sistema UAB; contudo, entende que os processos pedagógicos precisam refletir a inovação pedagógica “[...] já que trazem fortemente a inclusão das TIC em contextos de ensino e aprendizagem, em tempos e espaços diferentes do convencional.” (PIMENTEL, 2010, p. 280).

Nesse sentido, para a operacionalização das ações no contexto das políticas educacionais e, em especial, na EAD, percebeu-se a necessidade de flexibilização dos processos às diferentes realidades sociais. Com efeito, observou-se que as práticas da EAD, a partir do incentivo operado pelo sistema UAB, quando inseridas nas rotinas das IPES, poderão propiciar um ensino superior a distância que respeite as características institucionais e regionais.

Este estudo possibilitou perceber que as dimensões assumidas pelas ações da UAB por meio de seus amplos objetivos provocaram a necessidade de criação de uma diversidade de atos regulatórios, como forma de disciplinar e normatizar a realização das atividades. Também se notou o estabelecimento de relações entre as atividades práticas do sistema UAB e a sua normatização, na medida em que documentos legais foram alterados e substituídos a partir de problemas detectados no decorrer de sua efetivação.

As instituições participantes do sistema UAB, responsáveis pela oferta dos cursos, são entendidas na pesquisa de Wunsch (2014) como parte importante do contexto em que a política é desenvolvida. O estudo teve como *locus* de pesquisa duas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) que percorreram caminhos semelhantes, visando a tornar os cursos da modalidade a distância integrados com as

atividades dos cursos presenciais. Tal institucionalização ainda é incipiente, em razão de aspectos como a recente inserção da EAD nas instituições públicas (impulsionada pela UAB), o preconceito existente ainda por parte da sociedade e da comunidade acadêmica, as dificuldades em adaptar as rotinas já estabelecidas do ensino presencial para EAD, a complexa relação com os polos de apoio presencial, a alta complexidade para articular as ações entre os entes participantes da UAB (Governo Federal, IFES e polos), a precarização do trabalho docente em virtude do acúmulo de tarefas, as inseguranças causadas pela forma de financiamento dos cursos, por meio de recursos paralelos destinados às IFES e pagamento das equipes por bolsas, entre outros.

Como dificuldades apontam-se: inserção de uma política de EAD no plano desenvolvimento institucional (PDI); criação de uma estrutura específica para EAD na instituição; formação e capacitação da comunidade acadêmica para uso das Tecnologias de informação e comunicação aplicadas à educação (TICs); utilização do ambiente virtual de aprendizagem também para atividades e disciplinas de cursos presenciais, etc.

Assim, Wunsch (2014), considerando os depoimentos dos sujeitos da pesquisa, concluiu que a UAB tem atingido os objetivos a que se propõe, expandindo e interiorizando a oferta de ensino superior por meio da EAD.

5 CENÁRIO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Os estudos relacionados a esse eixo do Observatório abordam o contexto dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) no Rio Grande do Sul. De maneira geral, as discussões objetivam delinear e analisar os limites e as possibilidades dos Conselhos Municipais de Educação, vinculados ao Pró-Conselho⁴ no Rio Grande do Sul, em especial, na região de abrangência da AMCENTRO, considerando a existência de Sistema Municipal de Ensino (SME), tempo de atuação, configuração dos CMEs, financiamento, proposições de políticas públicas, ações desenvolvidas nas Mantenedoras e Escolas públicas, orientações para a [re]construção dos projetos político-pedagógicos das escolas públicas, marcos regulatórios, entre outros aspectos subjacentes ao perfil, formação e atuação dos Conselheiros.

Nesse sentido, as pesquisas subjacentes a esse objetivo específico do OBE-DUC estão implicadas com as seguintes finalidades: delineamento da conjuntura dos Conselhos Municipais de Educação e respectivas Regionais no Estado em questão; perfil dos conselheiros de educação; reconhecimento dos impactos da formação conti-

nuada do Pró-Conselho; financiamento dos CMEs; inter-relações, interlocuções e interfaces dos CMEs e Sistemas Municipais de Ensino; normatizações alusivas ao projeto político-pedagógico nas redes/sistemas de ensino e interlocuções com os CMEs.

O Pró-Conselho, considerado um programa que fomenta e promove a formação continuada de conselheiros e técnicos municipais de educação, ao aproximar as distâncias e consolidar parcerias entre Universidade, UNCME/RS e municípios envolvidos, potencializa [re]construir conhecimentos significativos ao âmbito das políticas públicas para a educação municipal. Se, por um lado, os conselheiros e técnicos de secretarias municipais de educação sentem-se apoiados e valorizados pelo desenvolvimento do projeto de formação continuada, por outro, na universidade, passou-se a olhar mais de perto e com propriedade as demandas das políticas públicas e gestão educacional no sentido de relacionar teoria e prática como elemento [re]articulador dos processos de formação e atuação docente, na perspectiva de oportunizar ações e estudos de efetiva melhoria da produção do conhecimento na gestão educacional, especialmente, nos CMEs das respectivas redes e/ou sistemas municipais de ensino envolvidos nesta pesquisa.

A priori, delineiam-se elementos conceituais acerca dos CMEs no Brasil que, com a promulgação da Constituição Federal em 1988, inicia-se a ampliação dos mecanismos de participação na sociedade, e, nesse sentido, os processos de gestão educacional começam a ganhar espaço com efetivo poder de exercício político-social. As questões relacionadas à cidadania e gestão da educação ganham visibilidade, com um processo de reabertura política e redemocratização da sociedade civil. Dessa forma, com o princípio de gestão democrática, expressa na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) Lei n. 9.394 (BRASIL, 1996), destacada como um dos princípios educacionais, configura-se outro modo de organização dos sistemas de ensino. Com isso, o Município assume papel relevante, uma vez que pode constituir seu próprio sistema de ensino, ampliando, também, a criação de Conselhos Municipais de Educação e o fortalecimento de suas atividades.

Mediante esse contexto, os CMEs passaram a configurar-se um importante órgão colegiado de representatividade social, no sentido de agir como mediadores entre a sociedade e o governo; um espaço essencial para a efetivação da gestão democrática e na consolidação da autonomia dos municípios para elaborarem e gerirem suas políticas educacionais (BORDIGNON; PEREIRA, 2008). A norma que institui a criação dos Conselhos (Lei de criação) deverá estabelecer a sua estrutura, composição, organização e funções, que podem ser de caráter deliberativo, consultivo, mobilizador

e de controle social, conforme propõe o documento intitulado *Criação, composição e atribuição do Conselho Municipal de Educação*, produzido pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (BRASIL, 2009).

Sua função deliberativa constitui-se quando o CME decide, aprova e estabelece normas sobre assuntos educacionais de matérias específicas a ele por meio de resoluções e pareceres, elabora o seu Regimento e Plano de atividades, cria, amplia, desativa e localiza escolas municipais; toma medidas para melhoria do fluxo e do rendimento escolar; busca formas de relação com a comunidade, entre outras. Já a função designada como consultiva se refere à proposição de ações, quando opinam, respondem consultas sobre questões da educação por meio de pareceres; a exposição e o julgamento acerca de determinados assuntos: projetos, programas educacionais e experiências pedagógicas renovadoras do Executivo e das escolas, Plano Municipal de Educação, Medidas e programas para titular e/ou capacitar e atualizar os professores, acordos e convênios, questões educacionais que lhe forem submetidas pelas escolas, SME, Câmaras Municipais e outros, nos termos da Lei. A função de mobilização e controle social, assumida mais recentemente pelos Conselhos, situa-se no “[...] campo propositivo e de acompanhamento e controle da oferta de serviços educacionais.” (BORDIGNON, 2009, p. 76).

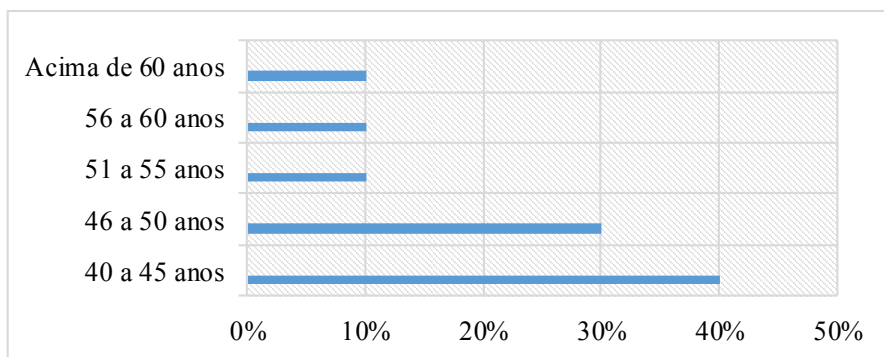
Cury (2006, p. 42) propõe que o Conselho “[...] se faz aproximar da organização da educação nacional, para, dentro da lei, interpretando-a, aplicá-la em prol das finalidades maiores da educação escolar.” Dessa maneira, o conselheiro precisa conhecer a legislação que trata sobre a educação, quais as suas funções e atribuições para que possa desempenhar um trabalho com eficiência e eficácia. Ainda para o autor, “[...] espera-se dele [conselho] estudos e investigações que o conduza a conhecimentos específicos para o exercício das tarefas próprias da função.” Com isso, pode-se compreender que “[...] quanto mais a pluralidade das categorias de educadores e da comunidade estiver representada, mais os Conselhos expressarão a voz e as aspirações da sociedade” (BORDIGNON, 2009, p. 70) e, dessa maneira, possibilitam uma visão e a participação da sociedade e das entidades organizadas, buscando uma qualidade da educação e o interesse coletivo.

Quanto ao delineamento e análise dos Conselhos Municipais de Educação da Região AMCENTRO/RS, nos resultados preliminares da pesquisa consta que a Associação dos Municípios do Centro do Estado (AMCENTRO)⁵ abrange 34 municípios na região central do Estado do Rio Grande do Sul. Agudo, Cachoeira do Sul, Pinhal Grande, Paraíso, Santa Maria, Itaara, Faxinal do Soturno, Nova Esperança do Sul, São Sepé e São Francisco de Assis participaram da 1ª edição do Pró-Conselho/UFSM, totalizando

20 cursistas entre técnicos e conselheiros. Ressalta-se que, nessa abordagem da pesquisa, priorizaram-se as respostas dos conselheiros de educação; porém, em três municípios apenas os técnicos das Secretarias de Educação responderam ao questionário, e, assim, foram consideradas as respostas desses sujeitos para a constituição do arcabouço da pesquisa.

Primeiramente, a partir dos dados de cadastro dos cursistas da AMCENTRO/RS, no Pró-Conselho/UFSM, buscou-se estabelecer o perfil dos 10 pesquisados (sete conselheiros municipais de educação e três técnicos de secretaria municipal de educação); 70% são mulheres e 30% homens. Observou-se que todos possuem mais de 40 anos de idade, conforme apresentado no Gráfico 1:

Gráfico 1 – Faixa etária dos pesquisados na AMCENTRO/RS



Fonte: Elaborado a partir do Relatório Técnico do Pró-Conselho/UFSM (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA, 2013).

Quanto à formação profissional dos pesquisados, todos possuem graduação, e 80% são especialistas. Entre os cursos de graduação, com um percentual de 20% aparecem os cursos de Pedagogia e Matemática, seguidos dos vários outros cursos, com 10% cada, entre eles os Cursos de Letras e Filosofia. Há, também, 10% que não informaram em qual curso eram graduados. Do percentual de pesquisados que são especialistas, encontram-se, com 20%, os cursos de gestão escolar e psicopedagogia, 10%, os cursos de gestão de marketing e matemática e, ainda, 20% que não informaram qual especialização possuem.

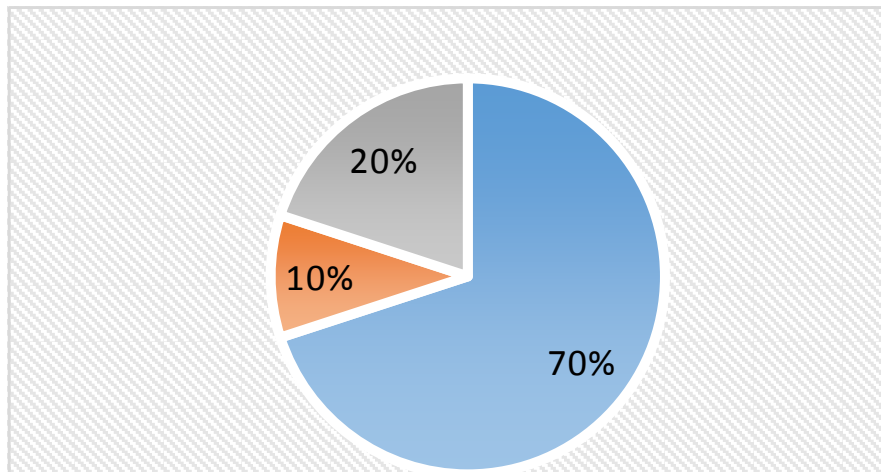
Conselheiros e técnicos, em um total de 30%, responderam atuar no magistério em um período entre 11 e 20 anos e 21 e 30 anos, além de 20% atuarem a menos de 10 anos e a mais de 30 anos.

Quanto à representatividade dos pesquisados no CME: 30% representam a Secretaria de Educação de seu município e são atuantes nela; 10% representam a Secretaria, mas não atuam nela; 10% representam os professores, 10% representam o Sindicato das Escolas particulares. O que se verifica nesse contexto é que a grande maioria dos cursistas que participaram da 1ª edição do Pró-Conselho/UFSM representam a Secretaria Municipal de Educação, justamente por já estarem inseridos em atividades administrativas, o que, talvez, facilita o acesso ao curso.

Cerca de 60% dos 10 pesquisados da AMCENTRO/RS estão nessa função a, no máximo, 5 anos, 20% de 6 a 10 anos e 10%, de 11 a 20 anos. Alguns, além de informar a sua representatividade no CME, informaram a função que desempenham nele: 40% são presidentes do CME e 10%, vice-presidentes.

Identificou-se que 100% dos municípios participantes do Pró-Conselho/UFSM possuem Conselho Municipal de Educação em funcionamento, ou seja, ativo. Além disso, 70% dos municípios possuem Sistema Municipal de Ensino (SME), 10% não possuem e 20% não informaram.

Gráfico 2 – Municípios com Sistema Municipal de Ensino na AMCENTRO/RS



Fonte: Elaborado a partir do Relatório Técnico do Pró-Conselho/UFSM (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA, 2013).

Assim, ao mapear a existência de SME na AMCENTRO/RS, verificaram-se três situações distintas: a existência de SME, a não existência de SME e a falta

de informação sobre a existência ou não, ou, talvez a falta de conhecimento sobre a distinção e a inter-relação entre CME e SME. Se, por um lado, constatou-se que 70% dos municípios possuem sistemas próprios de ensino em que se pressupõe maior autonomia e interferência dos CMEs na educação municipal, por outro, percebe-se que a existência de CME em municípios que não têm constituído seu sistema próprio de ensino (10%) acaba por restringir a natureza política desse órgão colegiado, assim como compromete suas funções e a atuação de seus membros.

Para Peroni (2008), a gestão do Conselho na perspectiva da inexistência do SME minimiza a autonomia desses órgãos colegiados, uma vez que o poder executivo local se torna interveniente às suas decisões e encaminhamentos; não se quer afirmar que em casos de municípios do SME essa situação não aconteça também, entretanto, com menor recorrência em razão de o Sistema ter sido criado por força de Lei e, portanto, oportuniza ao CME maior autonomia e mecanismos de auto-organização na educação local.

No Brasil, a criação de CME se concretizou de maneira significativa após a aprovação da LDB/1996. Entretanto, conforme pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2009) nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Rio de Janeiro, constata-se um percentual expressivo de CME criados em períodos anteriores, e os dados anteriormente citados, mesmo que em menor proporção no caso de uma regional do Rio Grande do Sul, denotam essa realidade.

Identificou-se, também, que a grande maioria dos Conselhos pesquisados da AMCENTRO/RS, cerca de 80%, realizam reuniões mensais para deliberar e encaminhar assuntos educacionais do município. Entretanto, 20% dos cursistas não assinalaram essa opção, o que é preocupante, uma vez que os CMEs, como instância de representação educacional e de proposição de políticas públicas educacionais, não conseguem, pelo menos uma vez ao mês, reunirem-se para compartilhar momentos de reflexão, debates e estudos referentes à educação municipal. Surgem, assim, alguns questionamentos: como tais CMEs deliberam e encaminham os assuntos educacionais do município? Em que momento ocorrem os diálogos e debates sobre as questões educacionais do município? São CMEs efetivamente proativos?

Ainda, com grande expressividade, 80% dos pesquisados afirmaram que o CME normatiza, regulamenta, acompanha e monitora aspectos relacionados ao calendário escolar, dias e horas letivos. Segundo Bordignon (2009), a função normativa, em geral de caráter deliberativo, atribui ao Conselho a competência de regulamentar o funcionamento do SMEs, ou seja, ao deliberar sobre aspectos relacionados ao calendário escolar, dias e

horas letivos esses Conselhos estão exercendo sua competência regulamentadora. Fica, então, a constatação de que a não existência de SME interfere na configuração, nas funções e atribuições dos CMEs; essa conjuntura acaba por impactar nos processos de [re] construção e proposição das políticas públicas para a educação municipal.

Assessorar as ações do governo municipal na área de educação, posicionar-se e propor ações sobre temas relevantes/pertinentes à educação municipal, além de responder a consultas, por meio de pareceres, entre outros documentos, e manter a vigilância à gestão pública e a defesa do direito de todos à educação de qualidade são respostas que foram assinaladas por 70% dos pesquisados. São atividades desse gênero que fazem o Conselho Municipal desenvolver seu caráter consultivo e de controle social, situando-os no campo de acompanhamento, representatividade e controle da oferta de serviços educacionais.

Cerca de 40% dos pesquisados informaram que o CME de seu município propõe políticas educacionais, regulamenta o funcionamento do SME, além de analisar e aprovar o projeto político-pedagógico, o regimento, entre outras matrizes curriculares e pedagógicas envolvendo as instituições de ensino. Nessa perspectiva, percebe-se que os CMEs da AMCENTRO/RS exercem sua função normativa de caráter consultivo e deliberativo, porém, muitas vezes, ao propor políticas educacionais para o município, a função normativa do CME está mais relacionada ao caráter consultivo, o que, certamente, tem conexão com a natureza do CME, que pode ser existente em uma rede municipal de ensino ou em um sistema municipal de ensino. Analisar e aprovar o PPP, entre outras matrizes curriculares, é uma das ações desenvolvidas pela função credencialista, mas esta acontece em apenas alguns conselhos (como apontado em somente 40% dos CMEs pesquisados que responderam), já que somente estes possuem aderência ao SME.

O caráter de mobilização e controle social dos CMEs nasce do espírito e do desejo de participação democrática na formulação e gestão das políticas públicas. Essas funções situam os Conselhos no campo propositivo, de acompanhamento e controle da oferta de serviços educacionais, como, por exemplo, a oferta de matrícula apontada por 40% dos pesquisados como uma das atividades desenvolvidas pelo CME. Esse mesmo percentual indica que os Conselhos da AMCENTRO/RS desenvolvem sua competência interpretativa ao realizarem a leitura e análise das questões que versam a educação municipal em determinado contexto, assim como dirimir conflitos e dúvidas sobre a correta aplicação de normas educacionais no âmbito do SME. Em sua função normativa de caráter consultivo, é de competência do CME criar, decidir, aprovar e estabelecer normas

e orientações educacionais por meio de resoluções e pareceres, os quais se constituem marcos legais de caráter complementar à educação municipal.

Observa-se, também, que 40% dos conselheiros e técnicos apontam que o CME contribui na negociação democrática de conflitos entre pais e instituições de ensino ou entre estes e o Governo, evidenciando-se a atuação desses órgãos quanto a sua função recursal. Essa competência é, especialmente, relevante para criar mecanismos de negociação democrática de conflitos, como ressalta Bordignon (2009).

A pouca valorização e compreensão sobre a função e abrangência de um Conselho de Educação no Município é apontada por 70% dos pesquisados como uma das principais dificuldades enfrentadas pelo CME, seguida com 40% pela falta de autonomia financeira. Falta de recursos materiais é outra dificuldade apontada pelos pesquisados, como é o caso da falta de espaço próprio e a falta de equipamentos e material de consumo, ambos com o percentual de 40%.

Tencionam-se percepções e análises preliminares subjacentes ao contexto dos CMEs no Rio Grande do Sul, em especial, na região de abrangência da AMCENTRO, a partir das suas características conjunturais, problemáticas e possíveis [re]articulações, compreendendo que, no bojo da discussão acerca da gestão educacional, o conhecimento e a ação crítico-reflexiva subjacentes às redes e sistemas de ensino potencializam posicionamentos sobre aspectos teóricos, legais e práticos nos respectivos contextos. Nessa perspectiva, os CME são considerados essenciais à consolidação da gestão sob preceitos democráticos e, cada vez mais, faz-se necessário conhecer que contextos são esses, assim como seus limites e possibilidades, no sentido de estabelecer interlocuções com as demandas socioeducacionais, bem como [re]construir e [re]definir políticas públicas para as etapas e modalidades da educação básica.

O perfil dos conselheiros e técnicos também requer ser conhecido e analisado, para que seja possível a compreensão de quem são esses sujeitos e quais os elementos inter-relacionados às suas características e conexões delas com a atuação destes nos CME. Somado a isso, é imprescindível que esses sujeitos da educação possam reconhecer a necessidade de estabelecer processos dialógicos com as demandas sociais e, sobretudo, educacionais de seus municípios. Logo, compreende-se que dos CME decorrem experiências, vivências e atitudes e, por essa razão, devem ser problematizados e analisados, no sentido de reconhecer as especificidades cotidianas e o imprescindível papel desses órgãos colegiados em sua conjuntura, suas funções, atribuições e [re]articulações na construção cotidiana de uma cultura democrática no contexto da gestão da educação.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo com este estudo foi analisar os limites e as possibilidades das ações pedagógicas no contexto da gestão educacional, a partir dos impactos, impasses e desafios enfrentados pelos sistemas e respectivas instituições no contexto de implementação das políticas públicas educacionais nas reformas educacionais, a partir da interlocução entre Educação Básica e Superior. Para atendê-lo, foram elencados os estudos realizados a partir dos objetivos específicos desenvolvidos no Projeto Guarda-chuva, intitulado *Interloquções entre Educação Básica e a Educação Superior: limites e possibilidades das políticas públicas e ações pedagógicas no contexto da gestão educacional*.

A partir das análises realizadas, conclui-se que os documentos legais chegam às instituições de ensino e aos sistemas educacionais, muitas vezes, como “leia-se e cumpra-se”, ignorando, de fato, as especificidades do cotidiano das instituições, redes e sistemas de ensino.

Na prática e no dia a dia, acompanhando professores, alunos, dirigentes e conselheiros, seja nas escolas de educação básica, seja na educação superior, percebeu-se um estranhamento e/ou distanciamento dos sujeitos em relação ao contexto histórico que constitui as políticas públicas para a educação no País.

Assim, é necessário que todos os sujeitos envolvidos no processo educacional, seja na formulação das políticas, seja na sua implementação, apoderem-se dos conceitos basilares que as promovem, caso contrário, ficaremos com uma pseudo-gestão democrática, que acaba por mascarar o interesse em regulação e controle que perpassa a formulação de políticas públicas educacionais.

Nesse sentido, no que se refere à educação superior, o SINAES possibilitou a valorização de processos de autoavaliação, estabelecendo a Comissão Permanente de Avaliação (CPA) como uma comissão interna da instituição que conduz os processos avaliativos, considerando-se que a avaliação vinculada apenas a processos externos e à regulação se apresenta em um sentido fundamental para a instituição: o diagnóstico e a participação da comunidade universitária e do seu entorno como agentes capazes da autocrítica e do conhecimento de potencialidades. Esses valores poderão se perder caso não se conduza internamente um processo avaliativo. Perdendo-se esses valores, a avaliação corre o risco de se tornar um processo meramente regulatório e burocrático, perdendo o seu propósito principal: a busca pela qualidade do sistema educacional como um todo.

Dessa forma, cabe considerar as políticas educativas apontadas neste estudo (reforma do ensino médio, SINAES, UAB e Pró-conselho) fundamentais para a efetivação da qualidade educacional brasileira, considerando que transformá-las em mera obrigação a ser cumprida promoverá a mera regulação distanciada do comprometimento dos sujeitos envolvidos no cotidiano de sua implementação.

Notas explicativas

Percebe-se que essa sistematização mantinha a Matemática na área das Ciências da Natureza, estrutura alterada em 2009, com a nova matriz de referência do novo ENEM, organizado no Governo Luiz Inácio Lula da Silva.

² “Em 1991, havia cerca de 4 milhões de alunos matriculados no ensino médio; em 1998, esse número subiu para quase 7 milhões, um crescimento de 84,8%.” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2008, p. 256).

³ Em 2013, Mello (2014) ministrou palestras em dois municípios do Rio Grande do Sul, nesse momento também foi relatado a falta de esclarecimento sobre a Proposta e a ausência de momentos para o diálogo e discussões sobre o documento-base, a maioria dos professores alegou não ter sido consultada. Nesse sentido, a proposta não corresponde aos princípios democráticos, conforme consta e é defendido pelo documento-base e SEDUC.

⁴ O Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) foi instituído pela SEB/MEC para desenvolver a política de democratização da gestão educacional e o fortalecimento dos CME, sendo a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) gestora desse Programa, via curso de formação continuada no Rio Grande do Sul de Santa Maria (UFSM).

⁵ Municípios que compõem a AMCENTRO/RS: Agudo, Cacequi, Cachoeira do Sul, Capão do Cipó, Dilermando de Aguiar, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Formigueiro, Itaara, Ivorá, Jaguarí, Jari, Júlio de Castilhos, Mata, Nova Esperança do Sul, Nova Palma, Paraíso do Sul, Pinhal Grande, Quevedos, Restinga Sêca, Santa Maria, Santiago, São Francisco de Assis, São João do Polêsine, São Martinho da Serra, São Pedro do Sul, São Sepé, São Vicente do Sul, Silveira Martins, Toropi, Tupanciretã, Unistalda, Vila Nova do Sul.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, J. C.; REIS, Jonas T. (Org.). Democratização do Ensino Médio: a reestruturação curricular no RS. In: _____. **Reestruturação do Ensino Médio: pressupostos teóricos e desafios da prática**. São Paulo: Fundação Santillana, 2013.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BORDIGNON, G. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BORDIGNON, G.; PEREIRA, Á. de P. **Perfil dos conselhos municipais de educação**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2008.

BRASIL. **Constituição**. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 jul. 2013.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro 1996. Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9394.htm>>. Acesso em: 22 jul. 2013.

BRASIL. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Criação, composição e atribuição do Conselho Municipal de Educação**. Brasília: Ministério da Educação, 2009. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/8/docs/cme._mec.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2013.

BRASIL. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO MÉDIA E TECNOLOGIA. **Parâmetros Curriculares Nacionais para o ensino médio**. Brasília: MEC/Semtec, 2000.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CURY, C. R. J. Conselhos de educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 22, n. 1, p. 1-184, jan./jun. 2006.

GAMBOA, S. S.; SANTOS FILHO, J. C. **Pesquisa educacional: quantidade-qualidade**. São Paulo: Cortez, 1995.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar 2012**. Brasília, DF: INEP, 2013. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 23 jul. 2013.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, 1997.

KUENZER, A. Z. Dilemas da formação de professores para o Ensino Médio no século XXI. In: AZEVEDO, J. C. de; REIS, J. T. (Org.). In: **Reestruturação do Ensino Médio: pressupostos teóricos e desafios da prática**. São Paulo: Fundação Santillana, 2013.

LIBÂNIO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

LÜCK, H. **Pedagogia interdisciplinar: Fundamentos teórico-metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2010.

MELLO, A. G. de. **A proposta pedagógica para o ensino médio politécnico no Rio Grande do Sul: a implementação no *locus* escolar**. 2014. 179 p. Dissertação (Mestrado em Educação)—Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2014.

PERONI, V. M. V. Conselhos Municipais em tempos de redefinição do conceito de Democracia. In: SOUZA, D. B. (Ed.). **Conselhos Municipais e controle social da educação**: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.

PIMENTEL, N. A Educação Superior a Distância nas universidades públicas no Brasil: reflexões e práticas. In: MILL, D.; PIMENTEL, N. (Org.). **Educação a Distância**: desafios contemporâneos. São Carlos: EdUFSCar, 2010.

RIO GRANDE DO SUL (Estado) Secretaria da Educação. **Proposta pedagógica para o Ensino Médio politécnico e educação profissional integrada ao Ensino Médio 2011-2014**. Porto Alegre: SEDUC, 2011.

RISTOFF, D. I. **Construindo outra Educação**: tendências e desafios da educação brasileira. Florianópolis: Insular, 2011.

SAMPAIO, C. S. Compreender o compreender das crianças em seus processos de alfabetizadores. In: Garcia, R. L. (Org.). **Método**: pesquisa com o cotidiano. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2007.

TREVISAN, M. de S. **Influências do SINAES na construção curricular do curso de Pedagogia**. 2014. 133 p. Dissertação (Mestrado em Educação)—Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2014.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2008.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. **Relatório Técnico do Pró-conselho**. Santa Maria: UFSM, 2013.

WUNSCH, L. O sistema universidade aberta do Brasil como política de expansão do ensino superior. 2014. 99 p. Dissertação (Mestrado em Educação)—Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2014.

Recebido em 07 de outubro de 2015

Aceito em 10 de novembro de 2015

Endereço para correspondência: Av. Roraima, 1000, Camobi, 97105-900, Santa Maria, Rio Grande do Sul, Brasil; rcsarturi@gmail.com