

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO – MESTRADO EM EDUCAÇÃO

LUCAS PATRÍCIO DE SOUZA

A Mesa Permanente do Programa UFOP com a Escola: uma análise da percepção dos representantes sobre a articulação entre a Universidade, a 25ª SRE e as Secretarias Municipais de Educação

Mariana, MG

2021

Lucas Patrício de Souza

A Mesa Permanente do Programa UFOP com a Escola: uma análise da percepção dos representantes sobre a articulação entre a Universidade, a 25ª SRE e as Secretarias Municipais de Educação

Dissertação de Mestrado apresentada à banca examinadora para obtenção do título de Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Ouro Preto.

Área de concentração: Educação.

Linha de pesquisa: Formação de Professores, Instituições e História da Educação (FPIHE).

Orientador: Prof. Dr. Breyner Ricardo de Oliveira.

Mariana, MG

2021

SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

S729m Souza, Lucas Patrício de.

A Mesa Permanente do Programa UFOP com a escola [manuscrito]: uma análise da percepção dos representantes sobre a articulação entre a Universidade, a 25ª SRE e as Secretarias Municipais de Educação. / Lucas Patrício de Souza. - 2021.

153 f.: il.: color., tab., mapa.

Orientador: Prof. Dr. Breyner Ricardo de Oliveira.

Dissertação (Mestrado Acadêmico). Universidade Federal de Ouro Preto. Departamento de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação.

Área de Concentração: Educação.

1. Governança pública. 2. Ensino. 3. Universidade Federal de Ouro Preto. 4. Educação. I. Oliveira, Breyner Ricardo de. II. Universidade Federal de Ouro Preto. III. Título.

CDU 37.01

Bibliotecário(a) Responsável: Edna da Silva Angelo - CRB6 2560



FOLHA DE APROVAÇÃO

Lucas Patrício de Souza

A Mesa Permanente do Programa UFOP com a Escola: uma análise da percepção dos representantes sobre a articulação entre a Universidade, a 25ª SRE e as Secretarias Municipais de Educação

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação

Aprovada em 06 de setembro de 2021

Membros da banca

Prof. Dr. Breyner Ricardo de Oliveira - Orientador - Universidade Federal de Ouro Preto
Profa. Dra. Rosa Maria da Exaltação Coutrim - Membro Interno Titular - Universidade Federal de Ouro Preto
Profa. Dra. Natália Guimarães Duarte Sátyro - Membro Externo Titular - Universidade Federal de Minas Gerais
Profa. Dra. Catarina Ianni Segatto - Membro Externo Titular - Universidade de São Paulo

O Prof. Dr. Breyner Ricardo de Oliveira, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito no Repositório Institucional da UFOP em 18/05/2022.



Documento assinado eletronicamente por **Breyner Ricardo de Oliveira, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 24/05/2022, às 23:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0328373** e o código CRC **EAE6F917**.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Professor Breyner Ricardo de Oliveira, que se tornou um exemplo ímpar de compreensão e respeito, agradeço imensamente por não ter desistido de mim em nenhum instante do Mestrado. A trajetória até o presente momento não foi fácil, mas aprendi lições valiosas que vão além de conhecimentos teóricos e que se estenderão por toda a minha vida.

Às professoras Catarina Ianni Segatto, Natália Guimarães Duarte Sátyro e Rosa Maria da Exaltação Coutrim, que generosamente aceitaram o nosso convite para compor a banca e, certamente, contribuirão com para o desenvolvimento dessa pesquisa.

À Professora Zara, que eleva a outros patamares qualquer discussão. Suas aulas, seus textos e nossas conversas são fontes inesgotáveis de conhecimento e contribuíram imensamente para o meu crescimento intelectual e acadêmico.

À Elza Soares, que, mesmo que nunca leia essa dedicatória, me mostrou que importa muito o lugar de onde viemos, mas, todos os dias, escolhemos quem queremos ser. Ouvi-la cantar é um dos meus escapes na vida: “e, pra chegar onde cheguei, como lutei, como lutei”.

À Professora Apolliane Xavier, que me incentivou a ir para a UFOP e que me deu a segurança necessária para concretizar o primeiro passo que acabou me trazendo até aqui.

À Professora Fernanda Aparecida Oliveira Rodrigues Silva, eu sou muito mais que grato. Sem o seu apoio, ainda em 2015, eu, provavelmente, desistiria de muitas coisas.

Aos Professores Marcelo Loures, Marcelo Donizete, Jacks Richard, Paula Cristina e Karina Klinke, agradeço o convívio junto ao UFOP com a Escola.

Aos professores do Departamento de Educação e do Departamento de História.

Agradeço à irmã Rosângela, minha mãe, não apenas por me dar o mais básico, a vida, mas por toda a compreensão operada até aqui. Eu pouco falei dos meus sentimentos e angústias nesses mais de dois anos, mas tenho certeza de que ela sabia de tudo. Sou o conjunto de todo o seu amor, carinho, respeito e repreensões. Fica ligada.

Ao meu pai, Eustaque, eu agradeço por nunca me limitar. Desde o primeiro momento em que eu disse a ele que queria estudar, ainda em Barbacena, contei com todo seu apoio. Mesmo sem as condições necessárias, sempre estive do meu lado.

À minha querida irmã, Sabrina, eu agradeço pelos momentos de cumplicidade. Eu a admiro tanto. Eu sinto por todos que não puderam compartilhar uma infância e um amor tão grandes como o nosso.

Agradeço à minha madrinha Regiane e às minhas tias Léia, Euza, Terezinha, Márcia (*in memorian*), Aparecida, Dora, Maria, Rosana, Lada, Sebastiana, Alzira, Cidinha, Zélia (*in*

memorian), Soninha, Lurdinha e Luci, a quem admiro tanto. Se estudo e escrevo, é para tentar conquistar meu espaço no mundo, tal como vocês o fizeram. O mais importante foi saber que, apesar de tudo, vocês me apoiariam e estariam do meu lado.

À companheira Marisa, com quem pude compartilhar alguns dos sentimentos mais difíceis de serem vivenciados. Encontrei em você um apoio que foi fundamental.

À estimada Williane, agradeço a experiência e o auxílio, que foram imprescindíveis nessa jornada. Nunca vou me esquecer da primeira vez que eu fui a Belo Horizonte sozinho e não sabia nem que rumo seguir. Você e sua amiga foram meus anjos naquele dia. Ao saber que iríamos tentar o mesmo orientador, eu disse que só estava esperando a terceira pessoa porque a nossa vaga já estava garantida. Pelo visto, eu estava certo.

À Vanessa, por sempre acreditar em mim e pelos diversos favores que ainda a devo e nunca serei capaz de quitar. A nossa cumplicidade me deixa muito mais seguro de quem eu sou.

Não seria justo com os amigos se eles fossem nomeados aqui porque são muitos e, certamente, faltaria alguém. Mas, agradeço todos os que fizeram parte dessa trajetória.

À cidade de Mariana, que se tornou o meu lugar no mundo e me trouxe tudo que eu mais amo. Os sinos de suas igrejas ainda ressoam no meu pensamento e me lembram de para onde eu quero voltar.

Agradeço aos entrevistados e às entrevistadas por compartilharem comigo suas experiências e memórias. Sem o aceite de cada um de vocês, esta pesquisa não teria a mesma densidade.

Agradeço à Elisângela, que não me deixou desistir e ajudou a entender que eu não sou apenas a minha titulação ou a minha pesquisa.

Agradeço à CAPES, cujo incentivo financeiro propiciou esta e tantas outras pesquisas no país. Essa agência vem contribuindo grandemente com a sociedade, especialmente em momentos de dificuldades, como o da pandemia.

Por fim, aos ex-presidentes Lula e Dilma, que ampliaram as oportunidades para que jovens como eu, moradores das zonas rurais e filhos de trabalhadores do campo, da indústria e de empregadas domésticas tivessem incentivos e apoio financeiro para se manter em outras cidades, estudando em universidades e Institutos Federais.

RESUMO

Esta pesquisa analisa a percepção dos representantes de cinco secretarias municipais de educação (Acaiaca, Diogo de Vasconcelos, Itabirito, Mariana e Ouro Preto), da Superintendência Regional de Ensino de Ouro Preto (25ª SRE) e da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) sobre a articulação entre as redes básicas e superior operada pela universidade por meio da Mesa Permanente do Programa UFOP com a Escola. Foram realizadas um total de 14 entrevistas, partindo de roteiros semiestruturados, as quais divididas entre professores da universidade, das secretarias municipais de educação e da 25ª Superintendência. Os dados obtidos foram organizados e analisados sob três dimensões: (1) a Mesa Permanente de discussão do Programa UFOP com a Escola na percepção dos ex-coordenadores; (2) a percepção dos representantes das secretarias municipais de educação e da superintendência de ensino sobre a Mesa do Programa UFOP com a Escola; e (3) o desenho da rede de cooperação regional: universidade, municípios e superintendência. O referencial teórico baseia-se nas contribuições de Abrucio (2005; 2010) e Arretche (1999; 2001; 2002; 2004; 2010) sobre a organização do Estado brasileiro, sobre as possibilidades, os impasses e os desafios da nossa arquitetura constitucional e os problemas a que as políticas sociais estão submetidas sob o ponto de vista da conformação de cooperações entre os entes federados. Por sua vez, Bichir, Bretas e Canato (2017) e Bichir (2016; 2018) analisam e propõem o estudo das políticas a partir de uma compreensão da governança multinível revelada pela complexidade do sistema tripartite brasileiro e a construção de arenas como forma de superação dos vários desafios desse sistema. Avançando no campo da Educação, trazemos as análises sobre a relação entre as redes de ensino propostas por Gatti (2007; 2008; 2010), com foco nas políticas de formação inicial e continuada de professores. Da mesma forma, Segatto e Abrucio (2016) vão propor análises da relação entre os estados e seus municípios sob o prisma da educação para verificar quais foram os avanços e como eles ocorreram. Como parte dos resultados, na primeira dimensão as entrevistas com os professores apontaram que sua ação no Programa tem sido direcionada pelas políticas oriundas do Ministério da Educação (MEC), como os Planos Nacionais de Educação. Ao mesmo tempo, a conformação da Mesa, que dialoga com os municípios, tem inspiração em modelos estabelecidos pela secretaria do MEC. Além disso, a elaboração das ações iniciais ocorreu via processo de indução financeira, com a aprovação em editais para a manutenção e o desenvolvimento das atividades extensionistas. Ainda que sejam observados diversos gargalos, a ação federal se mostrou, no período da pesquisa, efetiva e os recursos dispensados por esse ente foram fundamentais para que o Programa existisse. Já na segunda dimensão, os

representantes ressaltaram a importância da Superintendência de Ensino no processo de aglutinação regional em torno da Mesa e sua forte atuação junto de todas as municipalidades e com a universidade. Eles demonstram participar há muito tempo das atividades com o Programa e com a Mesa e se mostram satisfeitos com os resultados advindos dessas formações. Fizeram considerações sobre os modos como se relacionam com os demais membros e quais as representações que mais colocam questões nas reuniões e também sobre seu percurso junto aos demais membros da Mesa. Pelos relatos, forma-se uma rede entre todas as instituições e que criam o que se tornou a terceira dimensão. Nessa dimensão, os relatos e registros dão conta de que o Programa possui o objetivo de incidir sobre as políticas, programas e ações educacionais das municipalidades, mas que esse processo não tem se mostrado simples. No relato dos professores da universidade há uma dificuldade de as municipalidades contribuírem financeiramente, que existem demandas dos municípios e o Programa afirma que existe possibilidade e pessoal para trabalhar com aquela temática. Há formações que a UFOP não tem como ofertar. Existem os bolsistas e o prédio, mas a formação é gratuita. As prefeituras têm que garantir o lanche e o transporte. As ações extensionistas de formação se desdobram na construção de uma concepção muito própria de prática docente. Tal construção afeta as estruturas municipais que possuem mais liberdade de atuar nas políticas desse campo, uma vez ausentes os governos e direcionadas às ações. Tal processo tem sido acompanhado, nos municípios menores, da construção de novos planos políticos pedagógicos.

Palavras-chave: Governança Multinível; Redes de Ensino; “Programa UFOP com a Escola”; “Mesa Permanente”.

ABSTRACT

This research analyzes the perception of representatives of five municipal secretaries of education (Acaiaca, Diogo de Vasconcelos, Itabirito, Mariana e Ouro Preto), the Regional Education Superintendence of Ouro Preto (25th SRE) and the Federal University of Ouro Preto (UFOP) on the articulation between the basic and higher networks operated by the University through the “Mesa Permanente” (Permanent Table) of “Programa UFOP com a Escola” (Program UFOP with School). A total of 14 interviews were conducted, based on semi-structured scripts, which were divided between professors from the University, municipal secretaries of education and the 25th Superintendence. The data obtained were organized and analyzed under three dimensions: (1) the “Mesa Permanente de Discussão” (Permanent Discussion Table) of “Programa UFOP com a Escola” (Program UFOP with School) in the perception of the former coordinators; (2) the perception of the representatives of the municipal secretaries of education and the superintendence of teaching on the “Mesa” (Table) of “Programa UFOP com a Escola” (Program UFOP with School); and (3) the design of the network of regional cooperation: university, municipalities and superintendence. The theoretical framework is based on the contributions of Abrucio (2005; 2010) and Arretche (1999; 2001; 2002; 2004; 2010) on the organization of the Brazilian State, on the possibilities, the impasses and challenges of Brazilian constitutional architecture and the problems to which social policies are subjected from the point of view of forming cooperation between the federated entities. Bichir, Bretas e Canato (2017) and Bichir (2016; 2018) analyze and propose the study of policies based on an understanding of multilevel governance revealed by the complexity of the Brazilian tripartite system and the construction of arenas as a way to overcome the various challenges of this system. Advancing in the field of Education, we bring the analyses on the relationship between the education networks proposed by Gatti (2007; 2008; 2010), focusing on the policies of initial and continuing teacher training. Likewise, Segatto and Abrucio (2016) will propose analyses of the relationship between states and their municipalities under the prism of education to verify what were the advances and how they occurred. As part of the results, in the first dimension, the interviews with teachers pointed out that their action in the Program has been directed by policies coming from the Ministry of Education (MEC), such as the National Education Plans. At the same time, the conformation of the “Mesa” (Table), which dialogues with municipalities, is inspired by models established by the MEC’s secretariat. In addition, the preparation of the initial actions took place through the financial induction process, with the approval in notices for the maintenance and development of extensionist activities. Although several bottlenecks are observed, the federal action was shown, in the period of the research, effective and the

resources provided by this entity were fundamental for the Program to exist. In the second dimension, the representatives emphasized the importance of the Superintendence of Teaching in the process of regional agglutination around the “Mesa” (Table) and its strong performance with all municipalities and with the University. They have long been participating in the activities with the Program and with the “Mesa” (Table) and are satisfied with the results of these formations. They made considerations about how they relate to the other members and which representations pose the most questions in the meetings and also about their path with the other members of the “Mesa” (Table). From the reports, a network is formed between all the institutions, and they create what has become the third dimension. In this dimension, the reports and records show that the Program has the objective of focusing on the policies, programs and educational actions of municipalities, but that this process has not been simple. In the report of the professors at university there is a difficulty of the municipalities contributing financially, that there are demands of the municipalities and the Program states that there is possibility and personnel to work with that theme. There are formations that UFOP cannot offer. There are scholarship holders and the building, but training is free. The prefectures must ensure the snack and transport. The extensionist actions of training unfold in the construction of a very own conception of teaching practice. Such construction affects municipal structures that have more freedom to act in the policies of this field once governments are absent and directed to actions. This process has been accompanied, in smaller municipalities, by the construction of new pedagogical political plans.

Keywords: Multilevel Governance; Education Networks; “Program UFOP with the School”; “Permanent Table”.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização dos endereços da Superintendência Regional de Ensino de Ouro Preto.	31
Figura 2 – Articulações da Mesa Permanente dentro do Programa UFOP com a Escola.....	70
Figura 3 – Relações Institucionais operadas a partir da Mesa Permanente.....	84
Figura 4 – Fluxos de relações da Mesa Permanente.....	111

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese das teses e dissertações, no portal da Capes, sobre coordenação de política pública.	28
Quadro 2 – Documentos a serem analisados.....	33
Quadro 3 – Os entrevistados.	35
Quadro 4 – Dimensões e categorias estruturadoras da análise das entrevistas e dos dados dos Roteiros A, B e C.....	38
Quadro 5 – Coordenações do Probase e Programa UFOP com a Escola.....	72

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dados sobre População, IDEB, Taxa de Escolarização, Número de alunos, escolas e professores por município ou rede.....	30
Tabela 2 – Distribuição percentual do número de municípios brasileiros e da microrregião por faixa de população (2010).	30
Tabela 3 – Projetos e bolsas por área (2007).....	70

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNCC – Base Nacional Comum Curricular

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CUNI – Conselho Universitário

EJA – Educação de Jovens e Adultos

ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes

FAPEMIG – Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais

GIRACAMPO – Grupo de Pesquisa e Ação em Educação do Campo no Território dos Inconfidentes

GOV. – Governo

GT – Grupo de Trabalho

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IES – Instituições de Ensino Superior

IFES – Institutos Federais de Ensino Superior

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Lei De Diretrizes e Base da Educação

MEC – Ministério da Educação

MG – Minas Gerais

MP – Mesa Permanente

NEPPPE – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação

PAR – Plano de Ações Articuladas

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PNE – Plano Nacional de Educação

Probase – Programa de Apoio à Educação Básica

PROEX – Pró-reitoria de Extensão

ProExt – Programa de Extensão Universitária

RIG's – Relações Intergovernamentais

SciELO – Scientific Electronic Libreray Online

SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade

SEE – Secretaria de Estado da Educação

SME – Secretaria Municipal de Educação

SRE – Superintendência Regional de Ensino

SUS – Sistema Único de Saúde

TCC – Trabalho de Conclusão de Curso

TCLE – Termo de Consentimento Livre Esclarecido

UCAE – Programa UFOP com a Escola

UFOP – Universidade Federal De Ouro Preto

UFV – Universidade Federal de Viçosa

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	16
INTRODUÇÃO	19
1 METODOLOGIA.....	27
1.1 Os momentos da pesquisa: a revisão de Literatura.....	27
1.2 A microrregião dos Inconfidentes em Minas Gerais e o objeto de pesquisa.....	29
1.3 Análise dos documentos institucionais do Programa UFOP com a Escola	31
1.4 As entrevistas com os representantes dos municípios e com os coordenadores da MP	33
1.5 Análise das Entrevistas.....	36
2 O ARRANJO FEDERATIVO BRASILEIRO E A COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO PERÍODO PÓS-CONSTITUIÇÃO (1988)	40
2.1 Contextualizando a importância da articulação na Mesa Permanente: a discussão geral sobre o federalismo brasileiro	40
2.2 A gestão da política pública social pós-Constituição de 1988	43
2.3 Federalismo e Educação	47
2.4 A lente analítica: a implementação de políticas públicas nacionais em contextos locais a partir da Governança Multinível.....	50
3 PANORAMA DA FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES NO BRASIL E NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO	60
3.1 Entre contextos: a Lei de Diretrizes e Base da Educação (1996), o Plano Nacional de Educação (2014) e a Política Nacional de Formação de Professores (2016).....	60
3.2A Universidade Federal de Ouro Preto, o Departamento de Educação e o Programa UFOP com a Escola	66
4 A MESA PERMANENTE DE DISCUSSÃO DO PROGRAMA UFOP COM A ESCOLA NA PERCEPÇÃO DOS EX-COORDENADORES.....	72
4.1 O Programa de Apoio à Educação Básica (2003) e o Programa UFOP com a Escola (2007).....	73
4.2 Aglutinando ações extensionista: o Programa UFOP com a Escola na Proex e no Departamento de Educação da UFOP	75
4.3 Dialogando com municípios e a Superintendência: a Mesa Permanente de Discussão (2008).....	81
5 A PERCEPÇÃO DOS REPRESENTANTES DAS SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO E DA SUPERINTENDÊNCIA SOBRE A MESA PERMANENTE E A (CON)FORMAÇÃO DA REDE DE COOPERAÇÃO EM EDUCAÇÃO PÚBLICA	93

5.1 A percepção dos representantes das secretarias municipais de educação e da Superintendência Regional de Ensino sobre a Mesa Permanente do Programa	93
5.1.1 Percepções do representante da 25ª Superintendência de Minas Gerais sobre o Programa UFOP com a Escola e a Mesa Permanente.....	93
5.1.2 Percepções das secretarias municipais de Educação sobre o Programa UFOP com a Escola e a Mesa Permanente	97
5.2 O desenho da rede de cooperação regional: Universidade, municípios e Superintendência	108
5.2.1 A percepção dos entrevistados sobre a questão: o Programa, ao articular as secretarias e Superintendência, incide sobre as políticas públicas educacionais da microrregião?	113
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	125
REFERÊNCIAS	134
APÊNDICES	139
Apêndice A: roteiro de entrevista com ex-coordenadores e representantes da UFOP na Mesa Permanente.....	139
Apêndice B: Roteiro de entrevista com a ex-coordenadora e representante da SRE na Mesa Permanente.....	143
Apêndice C: Roteiro de entrevista com representante da SME na Mesa Permanente.	148

APRESENTAÇÃO

Gostaria de localizar, com esta apresentação, o pesquisador e a pesquisa. Justifico com o argumento de que, para entender o surgimento e a escrita desta dissertação, devo dizer da interação com o objeto de pesquisa e da minha própria trajetória pessoal. Em 2018, me formei em História, na Universidade Federal de Ouro Preto, campi que está alocado no Instituto de Ciências Humanas e Sociais (ICHS), em Mariana. O ICHS abriga os Departamentos de Educação, Letras e História. Congrega uma grande parte dos estudos sobre essas áreas, especialmente os relacionados com a Educação. Tendo em vista a continuidade dos estudos, há uma grande valorização acadêmica das atividades de pesquisa, monitoria e extensão, o que favoreceu minha inserção nesses meios. Por ser um interessado da área da Educação, o meu primeiro movimento foi apresentar uma ideia de pesquisa a uma das professoras do departamento de Educação, considerando que, naquele momento, o Mobral (Movimento Brasileiro de Alfabetização) chamava-me muito a atenção. Antes de saírem os editais de pesquisa, estava aberto o edital de Extensão para o Programa UFOP com a Escola, ao qual me submeti ao processo seletivo, fui selecionado e participei.

Permaneci com a bolsa vinculada ao Programa UFOP com a Escola durante toda a minha graduação, me envolvendo muito com as temáticas do referido projeto. Chamou-me muito a atenção os objetivos do Programa, uma vez que ele pretende articular os municípios com vistas a produzir novas políticas relacionadas às atitudes no campo da Educação, especialmente no que se refere à oferta de uma formação continuada para os municípios da região da Superintendência de Ensino de Ouro Preto – Acaiaca, Diogo de Vasconcelos, Itabirito, Mariana e Ouro Preto. Eu sou mineiro, natural de uma pequena cidade do Campo das Vertentes chamada Antônio Carlos. A minha cidade conta com uma estrutura modesta e todas as instituições educacionais que congrega são públicas. Desde sempre, eu senti o desejo de me tornar professor e ouvia, no relato daqueles que lecionavam para mim, que essa era uma profissão muito difícil, bem como que, além da pouca valorização salarial, havia uma carência de infraestrutura e preparação dos docentes. Eu ainda me lembro que a escola em que eu estudava não tinha ao menos um *Datashow*. Contudo, os professores sempre envolviam os alunos em projetos que iam além das aulas.

Em certa oportunidade, um dos alunos que estudava na supracitada escola havia passado no processo seletivo do Instituto Federal de Barbacena. Aquilo tornou-se um marco dentro da escola. Ele recebeu medalha e foi congratulado por todos os alunos e docentes. Ao entender

melhor o que significava fazer o Ensino Médio integrado a um curso técnico, passei a achar a perspectiva de reduzir o caminho até uma possível graduação fantástica. Ou seja, ainda que tudo desse errado, eu teria uma formação profissional. Lembro-me de um momento em que questionei uma professora sobre qual o melhor caminho para obter um diploma de graduação e ela mostrou desconhecer a existência das universidades públicas (ou desconsiderar a realidade das mesmas). Tendo em vista a oportunidade de obter uma formação, alguns amigos e professores iniciaram um treinamento para as provas e eu fui selecionado para o Curso Técnico em Agroindústria.

No Instituto Federal, a perspectiva mudou radicalmente. Para os professores daquela instituição, vindos, em sua maioria, de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), era um processo natural estimular os alunos a irem do Ensino Médio para as universidades. Essa realidade foi tornando-se, para mim, muito menos custosa e difícil de ser alcançada. E a diferença entre as informações dos professores das redes estadual e federal fez muita diferença nas minhas escolhas e caminhos. Também percebi, no Instituto, que as escolas públicas podem estar rodeadas de oportunidades, mas que estas nem sempre são de conhecimento dos docentes. Um exemplo disso é a Iniciação à Ciência. O Governo de Minas, através da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), oferece aos professores e aos alunos do Ensino Médio, das escolas estaduais, bolsas de pesquisa. Lá, mesmo, no Instituto Federal, eu obtive a minha primeira bolsa de pesquisa.

Ocorre que isso fica restrito às maiores escolas ou às escolas das cidades com maior número de pessoas. O que existe, em geral, é a sensação que as pequenas escolas de comunidades rurais não conseguirão alcançar esses patamares. Este é um engano sem tamanho. Portanto, eu senti que os professores poderiam ter feito uma conexão entre o que estávamos vivenciando nas escolas e as possibilidades de construção de um bom futuro. Dessa forma, eu sempre enxerguei os docentes como figuras essenciais para qualquer mudança social. Ao mesmo tempo, é importante ressaltar que mudanças acarretam novas mudanças e, muitas vezes, esse processo nos parece impossível até que a primeira pessoa o faça.

Retornando ao Programa UFOP com a Escola, a presença constante da UFOP no cotidiano das escolas fez com que o ingresso de alunos da região se tornasse uma coisa mais natural. Seria mais compreensível que as escolas mais distantes das universidades se sentissem mais desamparadas, mas a minha cidade fica próxima a duas universidades federais: a de São João Del Rei e a de Juiz de Fora. Dessa maneira, após o contato com a UFOP, o que sinto é uma ausência dessas instituições no cotidiano das escolas do Campo das Vertentes. Conhecer

a UFOP, e, em especial, o referido Programa, me mostrou um caminho possível e salutar na relação entre a Educação Básica e o Ensino Superior. E isso, partindo da minha perspectiva, agregou à trajetória dos discentes, contribuindo com a minha longevidade escolar.

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 colocou em curso um “processo de reconstrução do Estado no Brasil, marcado pela presença de parcerias entre Estado e sociedade civil e internas ao próprio Estado, assim como pela emergência de novos arranjos institucionais” (FARAH, 2001, p. 119). Portanto, inaugura uma nova dinâmica de elaboração e implementação das políticas públicas no Brasil, especialmente porque “ampliou também, mais do que qualquer de seus antecedentes, os direitos sociais¹” (CARVALHO, 2001, p. 196). Além disso, alavancou “uma série de mudanças no processo de formulação e implementação de políticas públicas e na gestão pública no país” (FARAH, 2001, p. 119) com a ação governamental no período de redemocratização reorganizando a estrutura administrativa do Estado, a partir da valorização da participação social nas tomadas de decisão e da descentralização de responsabilidades rumo aos entes subnacionais de forma a universalizar os serviços públicos.

A partir do novo marco jurídico, o Brasil adotou um sistema tripartite com a incorporação dos municípios como entes federados junto aos estados e à União. Apesar de Souza (2005) alertar que ter concedido essa autonomia é um movimento novo, cabe ressaltar que o país já possuía uma longa tradição de autonomia municipal (CURY, 2018). E, a despeito das poucas competências constitucionais exclusivas de estados e municípios, a autora também avalia que esses entes “possuem autonomia administrativa considerável, responsabilidades pela implementação de políticas aprovadas na esfera federal, inclusive muitas por emendas constitucionais, e uma parcela dos recursos públicos poucas vezes concedida pelas constituições anteriores, em particular para os municípios” (SOUZA, 2005, p. 111).

A conformação do federalismo brasileiro se dá a partir das bases de relações entre esses níveis de governo, dado que todos possuem, simetricamente, autonomia constitucional. Pinto (2014, p. 627) denomina esse processo como “autonomia relativa” tendo em vista a carência de estrutura econômica dos poderes locais, tipicamente rurais. Em um contexto de entes federados tão assimétricos, fica prejudicada a autonomia de muitos. Temos como resultado que, como os entes são muito diversos entre si, mas, em comum, possuem autonomia, outras instâncias alçam meios de prover coesão em uma federação que tem sido marcada por políticas públicas federais que se impõem às instâncias subnacionais. Isso se deve ao poder da União “na definição de

¹ O artigo 6º define que são direitos sociais “a Educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

políticas, à carência de recursos financeiros de muitos estados e ao excessivo poder de legislar, que promove uniformidade nos governos e nas políticas estaduais” (SOUZA, 2005, p. 113). O fortalecimento desse modelo, que busca ser mais simétrico, se dá à medida que a própria Constituição aponta as regras de competências, delimita recursos e estabelece as políticas públicas de responsabilidade dos governos subnacionais não tendo, portanto, espaço para outras iniciativas.

Em relação às parcerias entre esses níveis de governo, Serra, Carvalho e Carneiro (2012, p. 136) alertam que a redemocratização foi acompanhada de uma acentuação do “valor de responsabilização decorrente da representação” que “pode ser vertical, quando cuida da representatividade — pela eleição — ou horizontal — pelas agências na esfera pública, com ou sem a participação social direta”. Serra, Carvalho e Carneiro (2012), a partir de Fonseca e Sanches (2001), afirmam que, no campo horizontal, mais que a prestação de contas por parte dos poderes políticos, isso significou um espaço de controle mútuo das ações dos entes. Sendo assim, inicia-se uma contínua valorização de arenas que combinam decisões entre estados e municípios, que fujam daqueles modelos centralizados no governo federal, ampliando não só a participação das administrações públicas, mas, ao mesmo tempo, criando um mecanismo de responsabilização com decisões colegiadas e prestação de contas.

Os processos de decisão e responsabilização sobre as políticas públicas, que vem sendo descentralizados desde os anos 1990 (ABRUCIO, 2005), aumentaram a participação dos entes subnacionais na oferta das políticas sociais. A esse respeito, em entrevista de 2017 concedida à Fecomercio SP sobre o Índice de Oportunidades da Educação Brasileira, Abrucio afirma que, com a aprovação da Constituição, a qual aumentou a responsabilidade dos municípios no campo da oferta de políticas, o que ocorre é que, sozinhos, os municípios não conseguirão dar conta dos seus problemas de políticas públicas. Segundo o autor, isso se deve às desigualdades entre os municípios e, se não tiverem aporte da União e dos estados ou algum tipo de cooperação entre si, uma parte importante desses entes terão enormes dificuldades em fazer oferta dos serviços públicos. Esses são, dentro do arranjo federativo brasileiro, os entes com menor capacidade de custear e promover políticas públicas próprias, devido, em grande parte, à sua fragilidade de gasto para arcar com as responsabilidades oriundas da Constituição de 1988. Acrescenta-se a isso o fato de que a Constituição limitou a ação dos entes, uma vez que estabeleceu a vinculação de parte dos recursos governamentais a determinadas áreas, como a Saúde e a Educação, tendo como finalidade reduzir as disparidades de financiamento nessas políticas e uma maior universalização dos serviços.

O que se observa é que as políticas foram se adequando de maneira específica para cada área com vistas a dar conta dos desafios e atender ao proposto pelos constituintes. Isso tem se vinculado com a trajetória de cada uma das políticas sociais e se conformou em acordo com o que já havia de acúmulo nelas. Nesta pesquisa, buscaremos entender esse processo de acomodação dentro do campo da Educação. Inicialmente, de acordo com Pinto (2014, p. 624), observamos que os municípios brasileiros têm uma longa história de atendimento educacional, mas, “a partir de 1996, com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – Fundef –, houve um enorme incremento desse processo”.

Segundo este autor, a partir da análise dos dados da evolução da participação das matrículas do ensino por dependência administrativa, historicamente, “os municípios foram responsáveis por, no máximo, um terço da matrícula total. Já a partir de 1995, iniciou-se uma rápida inflexão, de tal forma que, em 2013, os municípios já eram responsáveis por 56% do total de matrículas” (PINTO, 2014, p. 627) e “considerando apenas a rede pública, a esfera municipal respondia por 69% das matrículas do ensino fundamental” (PINTO, 2014, p. 627). O que observamos é um processo de ampla responsabilização subnacional com a execução dos processos escolares e educacionais, o que configura a área educacional como uma política super descentralizada. Isso vai influenciar a forma como o governo federal vai buscar implementar mecanismos de coordenação e sua presença no financiamento e na legislação, mas com uma ausência na execução e na responsabilização com essas políticas, no dia a dia das escolas.

Importante lembrar que, na Educação, tem-se previsto o Regime de Colaboração. Embora outros setores tenham incluído, na Constituição, a previsão de formas colaborativas, as implicações no contexto educacional, segundo Abrucio (2015), são específicas porque a coordenação federativa tem aspectos peculiares quando se trata desse campo. Uma das peculiaridades é, necessariamente, que todos os entes são, constitucionalmente, responsáveis pelo financiamento educacional e pela manutenção das redes de ensino. Abrucio (2015) reconhece que o estabelecimento do Regime de Colaboração é demasiadamente importante para o Brasil, em razão de prever que os entes federados devem atuar, de forma cooperativa e colaborativa, para a garantia do direito à Educação. Isso representa muito para o país porque, por tratar-se de uma federação muito heterogênea e sem uma boa articulação entre os níveis de governo, os serviços educacionais poderão ser oferecidos de maneira muito diferenciada para o conjunto da população.

A previsão deste Regime tem como objetivo evitar o problema de desordenamento no campo da Educação, que seria causado a partir da possibilidade de os três entes poderem (ou

não) operar e financiar políticas educacionais, com significativo efeito na aproximação ou distanciamento das políticas. Afinal, os entes podem aderir (ou não) àquelas formuladas por outros entes. Por isso, Abrucio (2015) conclui ser importante pensar o Regime de Colaboração como questão fundamental para melhorar a provisão dos serviços municipais. Todavia, esse dispositivo legal também possui outro objetivo. Uma vez que esteja estabelecida a autonomia constitucional dos entes, é importante para os níveis mais abrangentes² de governo terem a possibilidade de não só definir as diretrizes, mas, também, de fazer com que a implementação das políticas seja efetiva.

Segatto (2016) reforça que a política educacional passou por mudanças em se tratando da coordenação federativa e, embora presente na Constituição por meio do conceito de regime de colaboração, essa articulação teve um rearranjo maior somente a partir de 1995, com as propostas do governo de promover reformas na ação da administração pública. Assim, nesse período, a atuação do governo federal como coordenador da política foi fortalecida. A autora destaca que a partir dali se estabeleceu um novo padrão coordenador com a criação de “mecanismos de redistribuição de recursos, indução financeira para adoção de determinados programas, diretrizes e regulamentação e de sistemas de avaliação e informação nacionais” (SEGATTO, 2016, p. 413). A autora conclui que essas modificações tornaram mais complexas as relações intergovernamentais na educação, com maior ativismo da União e aumento da participação dos municípios na provisão da política.

Tais aspectos resultaram em governos que possuem garantias de transferências de recursos, em que várias políticas educacionais contam com diretrizes e recursos federais, mas que são implementadas pelos entes subnacionais, principalmente pelos municípios. Novamente, é evidenciado que existe uma relação simétrica entre entes assimétricos que necessitam, portanto, de amplo apoio da União. Depreende-se, com a exposição desses fatores, que mecanismos cooperativos guardam íntima relação com iniciativas federais. Um exemplo recente que se tem desses mecanismos é o Plano Nacional de Educação, aprovado pelo Congresso Nacional. O PNE (2014) coloca-se no cerne da discussão sobre federalismo e a oferta educacional porque, como afirma Dourado (2013), ele envolve processos de organização, gestão, regulamentação e regulação que demarcam o Regime de Colaboração entre União, estados, e municípios, assim como os seus desdobramentos nas ações, programas e políticas

² Usado nos mesmos termos do texto: “AUTONOMIA MUNICIPAL E CRIAÇÃO DE GOVERNOS LOCAIS: A PECULIARIDADE INSTITUCIONAL BRASILEIRA” de autoria do Prof. Dr. Fabricio Ricardo de Limas Tomio.

direcionadas à Educação, tem seus impactos verificados quando se analisa os arranjos administrativos e legais que estão na base das relações intergovernamentais no setor educacional brasileiro.

No PNE, especialmente nas metas 15 e 16, apresenta-se o objetivo de traçar uma Política Nacional de Formação de Professores. A partir dessa política, percebe-se a preocupação dos legisladores em prover um padrão nacional para a formação inicial e continuada dos professores e, com isso, atingir o objetivo de garantir melhor formação com uma homogeneidade na garantia do direito à Educação. Isso ocorre porque todos os estados e municípios podem desenvolver suas próprias políticas formativas e o complicador é que, no geral, a nossa realidade é marcada por uma gama imensa de municípios e estes são, em sua maioria, muito pequenos e não possuem condições de contratar formações externas. Em muitos casos, não existem nem mesmo instituições para operarem essas formações e até o acesso aos meios tecnológicos é difícil. O que ocorre é que os municípios que estão mais próximos a cidades de grande porte ou próximos a instituições que possuam cursos de licenciatura podem se beneficiar e fazer acordos e convênios com estas instituições para que os professores da rede básica possam obter formações com os do ensino superior.

Se esses municípios estão localizados em áreas próximas às universidades públicas, as secretarias municipais e escolas estaduais têm a possibilidade de fazer acenos a essas instituições para acessar tanto os cursos de formação inicial como outras ações que, porventura, sejam voltadas ao campo da formação continuada. No caso das universidades federais, uma das garantias do Governo Federal foi produzir incentivos para que essas instituições ofertassem, a partir de cursos de Extensão, formações para os docentes das redes básicas de ensino. Sendo assim, a aproximação entre essas duas redes produziria resultados financeiros para as instituições com investimentos nesse campo formativo e reduziria o impasse sobre a oferta de tais cursos.

Nos dois Planos Nacionais de Educação (de 2000 e de 2014), a Extensão foi identificada como meio para repensar não apenas as ações da universidade para com a sociedade e seu entorno, mas também as próprias práticas educacionais, formativas e de graduação. Incrocci e Andrade (2018) informam que a concepção de que a universidade carrega um caráter social, relacionado à socialização do conhecimento, exige que a Extensão exista, porque é a única das três dimensões universitárias capaz de suprir esse caráter. Os autores analisam a trajetória de financiamento das atividades extensionistas, no âmbito nacional, e apontam que houve crescimento de 376% de valores investidos. Ao mesmo tempo, as instituições federais de ensino

congregam 77% dos recursos dos editais ProExt/MEC, mesmo que representem menos de 3% do total de instituições.

O artigo 207 da Constituição afirma que as universidades obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e Extensão. Gavira, Gimenez e Bonacelli (2020) afirmam que as ações extensionistas congregam desde a “divulgação e difusão do conhecimento, até o estabelecimento de parcerias com organizações da sociedade civil, envolvimento em debates públicos, transferência tecnologia, oferecimento de serviços de saúde, iniciativas artísticas e culturais” (p. 396). Em âmbitos locais, especialmente pensando os municípios, são consideradas as deficiências de todas as ordens e, por isso, lhes é importante contar com outra instituição com maior capacidade de atuação sobre os processos de formação.

O referencial teórico desta dissertação problematiza as dinâmicas e os processos de compartilhamento de responsabilidades e de estabelecimentos de meios e mecanismos de decisão sobre política social entre os entes. Temos como caso empírico a articulação entre cinco municípios e o Governo de Minas Gerais, no campo da educação, analisando o Programa UFOP com a Escola. Tal Programa é uma ação extensionista da Universidade Federal de Ouro Preto que, em parceria com a Superintendência Regional de Ensino (SRE) de Ouro Preto e com as secretarias de educação de Acaiaca, Diogo de Vasconcelos, Itabirito, Mariana e Ouro Preto, opera no campo da formação continuada de professores e das políticas públicas educacionais a partir de decisões colegiadas no âmbito de uma das ações do Programa. A arena investigada será a Mesa Permanente de Discussão, instância onde se decide, no Programa, quais serão as atividades a serem desenvolvidas.

O Programa UFOP com a Escola tem como objetivo geral desenvolver ações extensionistas nas áreas de formação docente e práticas pedagógicas da Educação Básica que promovam a aproximação dialógica entre os conhecimentos produzidos na universidade e os contextos da Educação Básica pública da região da microrregião da 25ª Superintendência. Pinçamos dois objetivos específicos do Programa, os quais são: propiciar trabalhos em rede estimulando as políticas públicas que incentivem a criatividade e o protagonismo das unidades escolares; e auxiliar o desenvolvimento das políticas públicas sem substituir a atuação das prefeituras e do Estado de Minas em suas atribuições.

Para a coordenação do Programa estabelecer relações e dialogar com os municípios e o Estado de Minas Gerais, tornou-se precípuo instituir um meio que reunisse os representantes dos municípios e da SRE porque, sem incluir os municípios e a rede estadual mineira, o esforço

para dialogar pontualmente com cada ente seria muito maior. A ação³ que, efetivamente, faz o trabalho de congregar os representantes municipais e estaduais no Programa é a Mesa Permanente de Discussão (MP). A Mesa congrega os secretários municipais ou seus representantes, o indicado da SRE Ouro Preto e os professores da UFOP que possuem ações vinculadas ao Programa e à Educação Básica. Esta também tem como objetivo promover estudos estratégicos, desenvolvimento, fomento e acompanhamento de ações de formação de professores, além da avaliação das atividades extensionistas do Programa nas escolas públicas. De antemão, sabemos que a Mesa, enquanto ação extensionista do Programa, não tem o objetivo de coordenar e nem oferecer parceria técnica, mas de decidir sobre quais ações poderão ou não ser oferecidas pela universidade, em consonância com as necessidades dos demais parceiros. Contudo, como as secretarias municipais e a Superintendência têm baixa capacidade, a universidade está prestando uma assistência e está fornecendo formação a esses gestores e secretarias, ao mesmo tempo, ela também coordena um pouco as ações. Esse não é o objetivo da Mesa, mas ela acaba produzindo esses efeitos.

Dentre as ações realizadas desde 2010, iniciou-se o curso de pedagogos “Resgatando o Papel do Especialista na Escola”, que se firmou como um incentivador à mudança de postura do pedagogo, à reflexão sobre sua prática e à busca de modos alternativos de trabalho; o curso “Sucesso e Fracasso Escola”; o curso “Descritores de Língua Portuguesa” e “Descritores de Matemática”; o curso “Educação Inclusiva”; o curso “Teatro Aprendizado”; o curso “Capacitação de Professores para a EJA”; o curso “Gestão Escolar na Contemporaneidade”; o curso “Capacitação para a utilização e distribuição dos kits para o ensino de Ciências”; O Festival de Inverno com a Escola, entre outros.

Esta pesquisa se justifica à medida que considera a relevância do tema “relação entre universidade e Educação Básica” para as discussões educacionais. Neste sentido, expor a percepção dos atores envolvidos no Programa auxilia a entender a dinâmica da relação institucional operada pelo Programa UFOP com a Escola nos cinco municípios atendidos. Percepção é utilizada nesta pesquisa nos mesmos termos de Davidoff (1976/1983) *apud* Seabra (2006) que a entende como “o processo de organizar e interpretar os dados sensoriais recebidos para desenvolver a consciência de si mesmo e do ambiente”. Seabra e Lima (2016) destacam que não percebemos o mundo diretamente porque a nossa percepção é sempre uma interpretação desse mundo.

³ A UFOP denomina as iniciativas que se dão no Programa como ações.

Os autores elaboraram um quadro em que destacam o apanhado de pesquisas que versam sobre esse tema. O primeiro foi o trabalho de White (1994) em que se define como sendo “representações mentais, sistemas complexos de explicação”. Também apresenta o conceito a partir de Perdigão (2002, p. 268), como sendo pertencente a uma “[...] rede complexa de idéias, conceitos, representações e, inclusive, preconceitos –em seu sentido valorativo”. Definem ainda, utilizando-se de Durozoi e Roussel (1996, p. 98), como sendo uma “operação para a qual o espírito constrói, sem necessariamente apelar para dados experimentais, um conceito ou idéia geral. É também chamada hoje em dia de conceitualização. Na psicologia clássica, é o primeiro momento do ato voluntário: aí o espírito concebe a meta a ser alcançada”.

Essa pesquisa pretende alargar o campo de pesquisa das ações desenvolvidas pela UFOP, além de estudar como a universidade tem atuado no campo das políticas públicas educacionais e quais os efeitos das suas ações no campo educacional. Pretendeu-se avançar nas discussões sobre o Programa e sobre os processos de articulação entre Minas Gerais e municípios, operados pela universidade. Entende-se aqui que o Programa foi e é importante para os professores da Educação Básica e, por isso, propõe-se problematizar e pensar o papel e o impacto dessa articulação para os professores e secretarias municipais de Educação.

Buscar-se-á, como objetivo geral da pesquisa, analisar a percepção dos representantes das secretarias municipais, da Superintendência Regional de Ensino de Ouro Preto e da universidade sobre a articulação da Universidade Federal de Ouro Preto no campo educacional através da Mesa Permanente. Os objetivos específicos são: identificar e analisar quais os mecanismos de interação e de coordenação a universidade criou para mediar a relação com a 25ª Superintendência Regional de Ensino e os municípios.

A dissertação se organizará em cinco capítulos e está inserida no âmbito da Educação com diálogo com as Políticas Públicas. Utiliza-se de métodos qualitativos, essencialmente a partir de entrevistas semiestruturadas, como será apresentado no Capítulo de metodologia. O capítulo dois se debruçará sobre aspectos teóricos da pesquisa, apresentando discussões sobre temas como o federalismo e governança multinível. O capítulo três dará um panorama sobre a Universidade Federal de Ouro Preto, o Programa UFOP com a Escola e algumas diretrizes nacionais. Os capítulos quatro e cinco apresentarão a discussão dos resultados e dados obtidos nestas entrevistas: o primeiro deles focado na percepção dos professores da universidade e o segundo na dos demais membros da Mesa Permanente. Por fim, serão apresentados as considerações finais, as referências bibliográficas e os roteiros das entrevistas, estes em apêndice.

1 METODOLOGIA

1.1 Os momentos da pesquisa: a revisão de Literatura

Este passo foi executado a partir do referencial das disciplinas do mestrado e a partir de buscas em bases acadêmicas digitais. Utilizou-se o Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o Portal de Periódicos da CAPES, a *Scientific Electronic Library Online (SciELO)* e o *Google Scholar*. O primeiro conceito a ser pesquisado foi *Coordenação Federativa*. No catálogo da Capes foram encontrados 47 resultados, distribuídos nas mais diversas áreas do conhecimento, especialmente nas áreas de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde. É interessante notar que essas são as áreas em que esses temas mais se concentram. Buscou-se analisar os textos que privilegiassem a discussão geral do tema ou que estivessem no campo educacional. Dentre as pesquisas encontradas, operou-se uma seleção nos resumos dos artigos para coletar os que fossem mais importantes. Excluíram-se os textos que tratam dos temas: bolsa família; ICMS; atenção oncológica; região costeira da Zona da Mata fluminense; vigilância sanitária; Minha Casa, Minha Vida; Consórcios intermunicipais de desenvolvimento urbano do RJ; Política de Fronteira Internacional; mobilidade urbana e rodoviária; turismo; Ministério das Cidades; transposição do Rio São Francisco; saúde mental; educação escolar indígena; SAMU; PAR, entre outros.

Foram filtrados sete textos que se tornaram importantes a partir de uma primeira leitura. O primeiro deles se trata de um consórcio público de desenvolvimento regional no Alto Paraopeba, em Minas Gerais. Outros dois textos tratam do financiamento da Educação. O quarto texto versa sobre o descompasso na política educacional e *accountability* do Ceará.

O segundo conceito a ser pesquisado nas plataformas foi *coordenação federativa de política pública* e se obteve um total de treze resultados na plataforma *SciELO* e dez resultados no *Google Scholar*. No *SciELO*, a extrema maioria está na Saúde (10). Optou-se por utilizar os textos das Ciências Sociais (2) e humanas (1). A partir dos objetivos e dos resultados apresentados nos artigos, nas dissertações e nas teses, foram eliminados aqueles textos que se afastavam dos objetivos propostos e/ou que não ofereciam contribuições relevantes para esta pesquisa. Na tabela 1, é possível observar uma síntese do levantamento bibliográfico, com cada termo, no Portal da CAPES. A discussão que esses textos apresentam está exposta no capítulo de discussão. Em um segundo momento, verificou-se aqueles que estavam disponíveis, segundo

o portal da Capes, analisando se os objetivos estipulados neles, de certa maneira, convergiam com os objetivos da pesquisa.

Quadro 1 – Síntese das teses e dissertações, no portal da Capes, sobre coordenação de política pública.

Área de conhecimento		Discussão
Administração e Administração Pública	Dissertações (5)	Os trabalhos discutem os mecanismos do governo federal para induzir o município, como o mecanismo de financiamento. Explicam as adaptações realizadas pelos gestores públicos municipais no uso de sistemas de informação em políticas sociais do Governo Federal. Apresentam a governança da política municipal de saúde no contexto federativo e a assimilação das demandas municipais específicas. Além disso, versam sobre os fóruns federativos de negociação presentes no SUS, as relações intergovernamentais a partir das articulações horizontais desenvolvidas no âmbito dos Conselhos Nacionais de Secretários Estaduais e outros exemplos de análises de associativismo territorial, em como se dá a cooperação no arranjo.
	Teses (8)	
Educação	Dissertações (3)	Pesquisas que discorrem sobre o relacionamento entre Estados e União no contexto de uma política pública de Educação profissional, as tensões federativas no financiamento da Educação básica, com foco para a assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais, O PAR (objetiva materializar as metas referentes à Educação básica estabelecidas no PDE e agilizar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino mediante contrato formalizado entre os entes federados) e as relações de interdependência entre os entes federados.
	Teses (3)	
Ciência Política e Políticas Públicas	Dissertações (5)	Discutem aspectos da coordenação federativa, federalismo cooperativo e a gestão intersetorial. Analisam a relação das forças existentes em uma federação através da barganha, estudam o arranjo institucional da política migratória brasileira, assim como um estudo comparado sobre as mudanças na dinâmica federativa ocorrida no Brasil e na Argentina.
	Teses (2)	
Planejamento Urbano e Regional	Dissertações (2)	Pesquisas sobre consórcios públicos e as relações intragovernamentais e intergovernamentais coordenadas pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC, para a política de mobilidade da região.
	Teses (1)	

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Dos trabalhos acadêmicos, a maioria eram das áreas de administração e administração pública, ciência política e políticas públicas e estudos do terceiro setor. No quadro acima, estão presentes os textos considerando o tipo de política estudada e um resumo dessas pesquisas. Encontrou-se ampla discussão sobre seus resultados, efeitos, vantagens e desvantagens do ambiente federativo para as políticas públicas. Com isso, podemos elaborar os capítulos teóricos que se seguem. Encontrou-se uma maior variedade de pesquisas que consideram a interação dos atores governamentais com o terceiro setor. Portanto, ainda restou uma lacuna para a governança multinível federativa que centrasse a sua análise puramente nas relações interinstitucionais.

Desse levantamento inicial, foram retidos os seis trabalhos sobre Educação, os quais possuem maior aderência aos objetivos deste estudo. A partir do levantamento dos trabalhos acadêmicos, demonstramos os avanços da literatura em termos de refinamento do conceito de federalismo com suas limitações e barreiras. Foi observada a importância da contribuição de autores como Marta Arretche, Fernando Abrucio, Renata Bichir, Gabriela Lotta e Sandra Gomes.

Através de consultas a esses autores foram encontradas obras que contribuíram muito para o embasamento dessa pesquisa tais como “Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo” e “Democracia, federalismo e centralização no Brasil”, escritos por Arretche (1999; 2012), “Governança Multinível” e “*Multi-level governance in federal contexts: the social assistance Police*”, elaborados por Renata Bichir (2017), e “A dinâmica federativa da Educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento”, obra de Abrucio (2010). Portanto, essa etapa de pesquisa foi fundamental para elaborar uma compreensão mais completa dos conceitos que perpassam o presente estudo, considerando que ela operou como inspiração para o desenho metodológico e desenvolvimento desta dissertação. Todos os textos selecionados, das plataformas ou da disciplina, foram utilizados no decorrer da pesquisa.

1.2 A microrregião dos Inconfidentes em Minas Gerais e o objeto de pesquisa

A região de abrangência da 25ª SRE é uma das microrregiões do Estado de Minas Gerais. Composta por cinco municípios, possui uma população estimada pelo IBGE (2010) de 193 mil habitantes. Com relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), os municípios da microrregião estão abaixo da média nacional e, exceto dois, também da estadual. Dois municípios, os menores, possuem os menores IDHs. Segundo dados do Censo Escolar do INEP (2019), as instituições escolares dos municípios possuem 43 mil estudantes. São 38 mil estudantes no Ensino Regular (distribuídos em 8.542 mil na Educação Infantil, 23.639 mil no Ensino Fundamental e 6.707 no Ensino Médio), 1.543 mil estudantes na Educação Profissional e 2.695 mil estudantes na Educação de Jovens e Adultos (distribuídos em 1.079 mil no Ensino Fundamental e 1.616 mil no Ensino Médio). O Censo do IBGE (2019) aponta que tais municípios são responsáveis por 48% dos serviços educacionais, o Estado responde por 37% das matrículas de alunos nas redes de ensino, enquanto as instituições privadas perfazem 7% desse total. Majoritariamente público na região, o ensino, nos municípios como Diogo de Vasconcelos e Acaiaca, é exclusivo do setor público. As cidades de Ouro Preto e de Itabirito

possuem Campus do Instituto Federal de Minas Gerais. Esses dados podem ser vistos na tabela abaixo.

Tabela 1 – Dados sobre População, IDEB, Taxa de Escolarização, Número de alunos, escolas e professores por município ou rede.

Município/ Instância	População	Nº alunos	IDEB	Nº Professores	Nº escolas	Taxa de escolarização 6 – 14 anos	Distância até a SRE
Acaiaca	3.920	826	0,630	72	4	96%	51 Km
Diogo de Vasconcelos	3.848	653	0,601	65	5	97,6%	41,9Km
Itabirito	45.449	7.480	0,730	477	27	99,4%	42,5 Km
Mariana	54.219	10.112	0,742	789	48	98%	14,4 Km
Ouro Preto	70.281	12.648	0,741	973	59	98,8%	-
Minas Gerais	21.168.791	3.332.832	0,731	204.706	11.050	-	-
Brasil	210.147.125	34.893.899	0,755	1.914.119	157.044	99,3%	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2020) e do Google Maps.

A diversidade dos municípios brasileiros se reflete no âmbito local, apesar da região não ser um retrato nacional. Nenhum dos municípios possui população menor que dois mil ou maior que cem mil habitantes. Em comparação com o contexto nacional, a microrregião possui o dobro do percentual de municípios que estão na faixa de dois a cinco mil habitantes. Tem percentual parecido com o valor nacional de municípios que estão na faixa de vinte a cinquenta mil habitantes. O que mais se diferencia do contexto nacional é o número de municípios com cinquenta até cem mil habitantes. A microrregião possui percentual cinco vezes maior que o nacional nesse quesito. A elaboração da tabela 2 teve como objetivo comparar o contexto nacional com o contexto local. No entanto, nenhum dos municípios apresenta mais de cem mil moradores, o que impede de ser uma mostra representativa para o restante do país, especialmente o caso das capitais dos estados.

Tabela 2 – Distribuição percentual do número de municípios brasileiros e da microrregião por faixa de população (2010).

Faixa da população	%	Municípios
Até 2.000	2,1	-
De 2.001 a 5.000	21,26	Acaiaca e Diogo de Vasconcelos
De 5.001 a 10.000	21,8	-
De 10.001 a 20.000	25,2	-
De 20.001 a 50.000	18,7	Itabirito
De 50.001 a 100.000	5,8	Mariana e Ouro Preto
Mais de 100.000	5,1	-

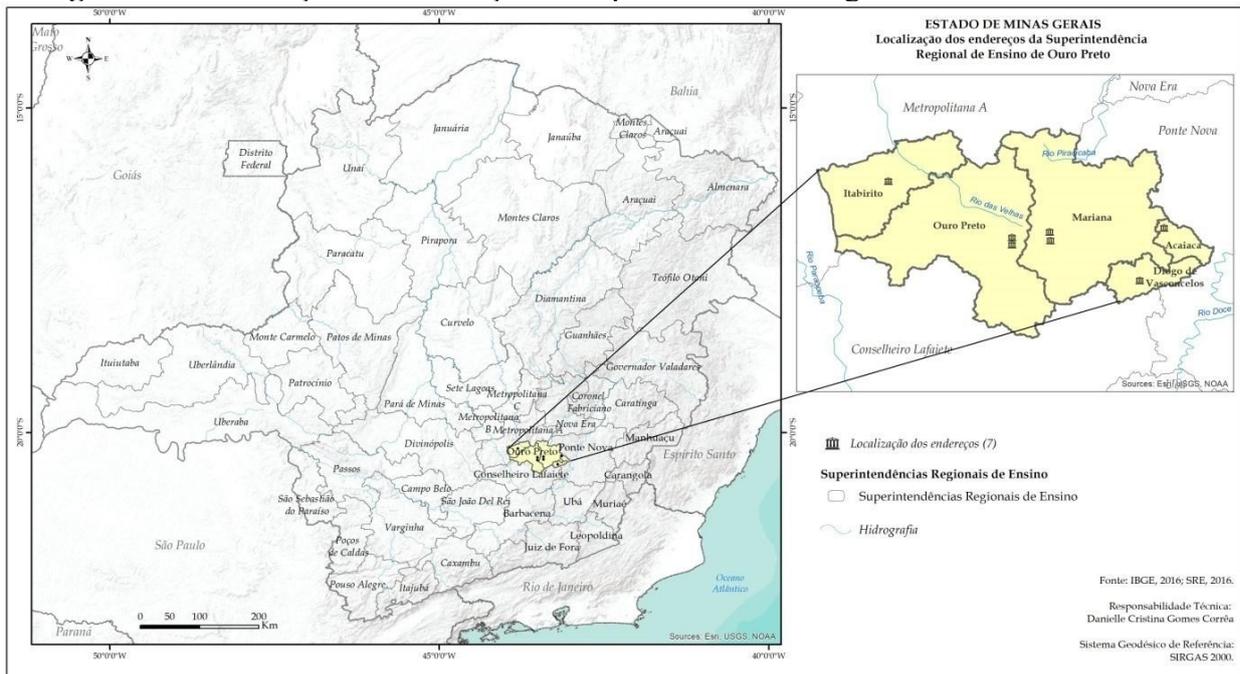
Fonte: IBGE (2020).

Por fim, apresentamos a Figura 1. Esta figura apresenta, em um mapa, a localização do Estado de Minas e dos cinco municípios que compõem o escopo desta pesquisa. O estado mineiro possui 47 subdivisões administrativas no campo educacional, que se dividem em

estruturas menores e maiores, chamadas de Superintendências Regionais de Ensino (SRE's). As maiores são chamadas de Porte I e as menores de Porte II. No caso específico da Superintendência estudada, a de Ouro Preto, ela possui a classificação de Porte II. Pontilhados estão as cinco sedes dos municípios estudados e o mapa demonstra a proximidade espacial entre essas jurisdições administrativas.

Em um segundo plano, temos que os municípios não são fronteiriços entre si, sendo que Mariana possui o maior contato com os entes, só não possuindo esse vínculo com Itabirito. Observa-se também a diferença de tamanho entre os municípios, sendo que alguns deles são menores e os outros maiores. Comparando-se com a informação anterior, teremos a possibilidade de entender a densidade demográfica entre eles. Os maiores em população são, também, em extensão territorial e os menores em população são, também, os menores em extensão territorial. Mas, no geral, a densidade demográfica dos municípios não é elevada e eles possuem várias comunidades rurais. Quando não são municípios basicamente rurais.

Figura 1 – Localização dos endereços da Superintendência Regional de Ensino de Ouro Preto.



Fonte: Elaboração própria.

1.3 Análise dos documentos institucionais do Programa UFOP com a Escola

O Programa UFOP com a Escola desenvolve um conjunto de ações extensionistas junto às escolas públicas do Território dos Inconfidentes, com o objetivo de promover o diálogo entre a UFOP e a Educação Básica, além de promover a formação continuada de professores e pedagogos. Organizando-se em três frentes de atuação: **Mesa Permanente**: espaço de

discussão, reflexão e deliberações sobre ações conjuntas voltadas para a Educação e formação no Território dos Inconfidentes envolvendo as Secretarias Municipais de Educação de Acaiaca, Diogo de Vasconcelos, Itabirito, Mariana e Ouro Preto, além de contar com representantes da 25ª Superintendência Regional de Ensino de Ouro Preto; **Grupos de Trabalhos (GTs)**: voltados para a formação docente, pesquisa e intervenção em espaços escolares. O Programa conta hoje com GTs nas áreas de Educação do Campo, Políticas Públicas Educacionais, Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Educação Infantil; e **Projetos de intervenção**: realizados em espaços educacionais formais e não formais, nas áreas de Educação do Campo, EJA e Educação Infantil.

As ações do Programa integram Ensino, Extensão e Pesquisa, considerando que alguns GTs estão vinculados a grupos de pesquisa cadastrados no CNPq, como o GIRACAMPO (Grupo de Pesquisa e Ação em Educação do Campo no Território dos Inconfidentes) e o NEPPPE (Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação). A Mesa Permanente tem como principal objetivo consolidar uma relação orgânica, integrando ações entre o Programa e os municípios representantes, apontando rumos para as políticas de formação docente na região e reflexões sobre princípios educacionais democráticos; os GTs têm fortalecido a discussão sobre as temáticas específicas, garantindo a interlocução entre as práticas docentes e os princípios que as orientam, atendendo a mais de 200 professores da rede pública em 2018. Os projetos de intervenção em espaços educacionais vêm desenvolvendo ações na área de letramento, alfabetização e práticas educativas com professores e, por vezes, diretamente com estudantes de escolas urbanas e do campo.

Os principais documentos consultados foram: o Projeto Síntese da Proposta (documento encaminhado à Pró-reitoria de Extensão (PROEX) para realização da ação de Extensão, documento obrigatório, que contém os objetivos, as justificativas, o número de ações e de professores envolvidos, assim como as propostas das ações e das metodologias) e os Relatórios de Gestão, enviados à PROEX, para conhecer as ações realizadas durante o período em que o Programa foi aprovado. Todos os documentos estão na página da UFOP, no campo de acesso à informação.

Procurou-se, também, por dados e pesquisas que versassem sobre a Mesa Permanente. O meio escolhido foi o Repositório Institucional e a Biblioteca Digital de TCC, da Universidade Federal de Ouro Preto. Na plataforma com TCC, buscaram-se os termos *UFOP com a Escola e Mesa Permanente de Discussão*, mas não foram verificados resultados compatíveis com os

termos. No repositório, o resultado foi o mesmo e não foram encontradas produções acadêmicas que discorressem sobre o Programa ou sobre a Mesa Permanente.

Quadro 2 – Documentos a serem analisados

Documentos do Programa	Legislação Educacional
<ul style="list-style-type: none"> - Relatório Anual de Atividades UFOP (2007); - Relatório Anual de Atividades UFOP (2006); - Edital Pró-docência – Programa de Consolidação das Licenciaturas (2007); - Edital nº6 PROEXT (2007); - Edital nº6 PROEXT (2009); - Resultado - Edital PROEXT (2004); - Resolução CUNI N° 792 que aprova o Projeto Acadêmico do Museu de Ciência e Técnica da Escola de Minas da UFOP; - Resolução CUNI N° 876 que referenda a Provisão CUNI n° 003/2008, aprovando, ad referendum deste Conselho, o Projeto Ação UFOP com a Escola — 2008-2012; - Resolução CUNI N° 1.492 que aprova o Projeto Acadêmico do Programa UFOP com a Escola; - Resultado do Edital SESu/MEC N° 09 PROEXT (2008); 	<ul style="list-style-type: none"> - Plano Nacional de Educação - Política Nacional de Formação de Professores - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Os dados presentes nos documentos apresentados no quadro 2 foram utilizados como meio de verificar o empenho das administrações da universidade no financiamento das ações. Também teve intuito de obter meios formais que descrevessem as finalidades e objetivos do Programa. Serviram como base para a elaboração da tabela de coordenações do Programa. Da mesma forma, os documentos legais tiveram como objetivo direcionar a pesquisa dentro não apenas da literatura sobre o campo da Educação, mas dentro de uma perspectiva mais institucionalista e com foco em aspectos jurídicos. Ambas as contribuições são apresentadas em pontos específicos do texto, como os capítulos de análise, mas perpassam todo o texto.

1.4 As entrevistas com os representantes dos municípios e com os coordenadores da MP

Para captar a percepção, foram realizadas quatorze entrevistas com ex-coordenadores do Programa e os representantes das secretarias municipais de Educação e da Superintendência na Mesa, o que se pode observar no Quadro 3. Goldenberg (2004) elenca uma série de vantagens da entrevista, como permitir um maior grau de flexibilidade para garantir a resposta desejada; proporcionar ao entrevistador uma posição privilegiada de observação, que oportuniza a verificação de possíveis contradições na fala do entrevistado; revelar assuntos complexos, como emoções, por exemplo, e estabelecer uma relação de confiança entre pesquisador e pesquisado, propiciando o surgimento de outros dados. Para Lüdke e André (1986), a entrevista se sobressai sobre outras técnicas por permitir a captação imediata e corrente da informação desejada e o

aprofundamento de pontos levantados por outras técnicas de coleta de alcance mais superficial, como o questionário, por exemplo. É na entrevista que, segundo os autores, se cria uma relação de interação, proporcionada por uma atmosfera de influência recíproca entre aquele que pergunta e aquele que responde.

As entrevistas foram semiestruturadas. Segundo Alonso *et. al.* (2016 p. 14), em entrevistas que possuem um modelo semiestruturado, “o entrevistador define previamente um conjunto de temas ou eventos e pergunta ao informante sobre eles, com vistas à obtenção dos dados para a construção das trajetórias”. Foram definidos três roteiros distintos para a realização da entrevista, um para cada segmento de representação: UFOP, SRE e SME. Basicamente, cada um dos roteiros é organizado seguindo cinco dimensões que guardam similaridades entre si. A primeira dimensão dos roteiros indaga a estrutura dessas instituições: SME’s, SRE e o Programa; a segunda dimensão dos roteiros busca captar a percepção dos membros sobre o Programa UFOP com a Escola; a terceira dimensão aborda a sua percepção, relacionando os itens elencados com a Mesa Permanente; a quarta dimensão busca entender como se dá a relação multinível e em rede que surge da – e na – Mesa Permanente, bem como se existem problemas, se surtem efeitos e se os municípios colaboram entre si para além do Programa; por fim, a quinta dimensão busca exemplos de incidências, ações, atitudes e políticas que surgiram na Mesa Permanente ou que foram mudados a partir dela.

Os roteiros se encontram no Apêndice A e apontam as questões apresentadas aos professores da universidade, da Superintendência de Ensino e das Secretarias Municipais de Ensino. As questões foram organizadas em dimensões para cada roteiro de entrevista. O roteiro dos professores da UFOP foi organizado seguindo as dimensões: aspectos introdutórios; percepções sobre o Programa UFOP com a Escola e a Mesa Permanente; cooperação técnico-pedagógica e articulação da Mesa Permanente – SME e SRE; os efeitos da relação entre universidade, Superintendência e municípios. A entrevista com os representantes da superintendência organizou-se nas seguintes dimensões: aspectos introdutórios; percepções sobre a SRE; percepções dos representantes-membros da SRE sobre a UFOP, o Programa UFOP com a Escola e a Mesa Permanente; relações intergovernamentais e cooperação técnico-pedagógica: atuação dos representantes municipais e da SRE. Por fim, os roteiros dos representantes das secretarias municipais foram organizados seguindo as seguintes dimensões: aspectos introdutórios; percepção sobre a Secretaria de Educação do município; percepções dos representantes-membros das SME sobre a UFOP; o Programa UFOP com a Escola e a Mesa

Permanente; relações intergovernamentais e cooperação técnico pedagógica: atuação dos representantes municipais e efeitos na política pública educacional.

Em decorrência da pandemia do novo coronavírus, surgiram dificuldades em entrar em contato com os representantes. Para contornar essas adversidades, a realização das entrevistas, a partir dos roteiros, teve de ser escalonada. Na escala, os primeiros a serem entrevistados foram os professores da UFOP, que foram ou são representantes e membros da MP. Os segundos a serem entrevistados foram os representantes da SRE. Dada a dificuldade de contato com os representantes municipais, estes foram os últimos a serem entrevistados.

Levando em consideração as medidas sanitárias de restrição e isolamento social, a primeira ação diante da nova realidade foi fazer uma reavaliação das condições de pesquisa. As entrevistas aconteceram de forma remota e de maneira virtual. Todas as entrevistas ocorreram pelo *Google Meet*, nas datas previamente marcadas. Apesar de alguns problemas momentâneos de conexão, as entrevistas foram concluídas sem maiores problemas. Todas foram gravadas em vídeo e áudio. Os vídeos estão salvos na Plataforma *Google Drive* e os áudios, além da gravação no *Google Drive*, estão sob posse do pesquisador em um pen-drive.

Os entrevistados foram divididos entre: os professores da Universidade Federal de Ouro Preto, os representantes das Secretarias Municipais de Educação e os da Superintendência. Cada uma dessas representações foi nomeada por um código⁴. Os entrevistados da UFOP foram nomeados de Maria, Ana, Marcos, Joana, Artur e Mateus. Os representantes da Superintendência foram chamados como Mariana e Vitor. Já os representantes das secretarias municipais tiveram os seguintes nomes atribuídos: Sara, Amanda, Rafael, Douglas, Fabiana e Cláudia.

Quadro 3 – Os entrevistados.

Nome Fictício	Idade	Formação inicial	Função e Vínculo Institucional	Tempo de Concurso	Ingresso UCAE
Maria	54 anos	Pedagogia	Professor UFOP	1995	2003
Ana	58 anos	Pedagogia	Professor UFOP	2013	2008
Marcos	55 anos	Pedagogia	Professor UFOP	2011	2011
Joana	58 anos	Pedagogia	Professor UFOP	2012	2012
Artur	49 anos	Filosofia	Professor UFOP	2012	2012
Mateus	50 anos	Psicologia	Professor UFOP	2016	2016

⁴ Este procedimento visa atender o anonimato das entrevistas, presentes na Resolução nº 466, de 2012, do Conselho Nacional de Saúde. É também uma recomendação do Comitê de Ética para oferecer garantias de que as informações levantadas não serão utilizadas para qualquer tipo de mapeamento político na região e que estariam protegidas de qualquer compartilhamento com outros agentes públicos ou privados de forma a municiar ações políticas na Mesa Permanente.

Mariana	66 anos	Pedagogia	Servidora aposentada do Estado de Minas Gerais	1998	2008
Vitor	39 anos	Filosofia	Analista Educacional da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais	2016	2016
Amanda	44 anos	Pedagogia	Professora de Educação Básica	1999	2013
Sara	45 anos	História	Coordenadora da Educação de Jovens e Adultos (EJA)	2019	2008
Rafael	52 anos	Letras	Coordenador da Educação de Jovens e Adultos (EJA)	1998	2017
Douglas	42 anos	Pedagogia	Coordenador Pedagógico	1996	2017
Fabiana	49 anos	Geografia	Secretária Municipal de Educação	1996	2016
Cláudia	53 anos	Pedagogia	Coordenadora de Projetos	1996	2016

Fonte: Dados da pesquisa (2020)

Dois terços dos entrevistados possuem formação em Pedagogia. O número sobe para expressivos 87% de professores formados em Licenciatura. A exceção é um professor da UFOP com formação em Psicologia. Todavia, todos os professores da universidade afirmam realizar pesquisas no campo educacional. As pesquisas são nas áreas de: Educação Popular e do Campo, Educação de Jovens e Adultos, Formação de Professores, Práticas de Alfabetização e Inclusão Escolar ou Exclusão Educacional, Sociologia da Educação, Relação Família – Escola, Processos e Desigualdades Escolares, Políticas Públicas e Educação, Formação de Professores e Relações Étnico-Raciais.

1.5 Análise das Entrevistas

A análise de dados foi formulada seguindo as dimensões, categorias e descrições apresentadas no Quadro abaixo. Junto a isso, utilizou-se o referencial teórico e os dados disponíveis on-line do Programa UFOP com a Escola. O primeiro passo foi organizar as entrevistas por representação: UFOP, SRE e municípios. Entende-se que cada um desses membros possui certa percepção sobre o Programa e tem uma visão parcial sobre o processo, apesar de, às vezes, recorrermos ao confronto para delinear o entendimento sobre determinado ponto. Ao identificar a diversidade de informações apresentadas por cada secretaria municipal, ainda mais considerada a experiência que cada uma delas tem com o Programa, resolveu-se criar uma seção descritiva e de análise para cada um dos municípios.

Assumindo como ponto de partida os objetivos da pesquisa apresentados na introdução, a principal preocupação metodológica da análise dos dados foi conseguir correlacionar, de forma abrangente e significativa, os dados levantados a partir das respostas das entrevistas sobre a forma como ocorre a implementação nos três níveis de implementadores. As ações

relacionadas à análise dos dados precisavam garantir que a associação entre os dados dos instrumentos de pesquisa e a literatura pesquisada fornecessem o máximo de respostas.

Assim, com base nas dimensões dos roteiros de entrevista e nas categorias de análise, foram acrescentados descritores que auxiliaram na classificação das informações obtidas através dos dados e sua posterior análise e que facilitaram a busca por dados bibliográficos, conforme apresentado no Quadro 4, a seguir.

Quadro 4 – Dimensões e categorias estruturadoras da análise das entrevistas e dos dados dos Roteiros A, B e C

Dimensões	Categorias de análise	Tópicos	Questões do roteiro de entrevista	Detalhamento do roteiro de entrevista
A Mesa Permanente de discussão do Programa UFOP com a Escola na percepção dos ex-coordenadores	O Probase (Programa de Apoio à Educação Básica); O Programa UFOP com a Escola na Proex.	Trajetória no Programa UFOP com a Escola; Percepções sobre o Programa UFOP com a Escola; Percepções Sobre a Mesa Permanente;	Roteiro A) Item 2.1: questões I a V Item 2.2: questões I a XIV Item 2.3: questões I a III Item 2.4: questões I a XIV	As questões versam sobre como os professores conheceram o Programa e qual o primeiro contato com ele. Também sobre os objetivos e percepção sobre eles. Sobre as estruturas e organização do Programa. Da mesma forma, eles relatam os objetivos, agenda, deliberações, participações e atuação na Mesa.
	A Mesa Permanente de Discussão	Percepção sobre o papel da universidade e do Gov. Federal em atividades voltadas à Educação Básica, PNE e o Programa UFOP com a Escola; Percepção sobre a relação entre o Programa e a SRE; Percepção sobre a relação do Programa com a UFOP;	Roteiro A) Item 3.1: questões I a II Item 3.2: questões I a V Item 3.3: questões I a VII	Com essas questões, o entrevistado foi instado a dizer sobre a articulação operada pela Mesa, se concorda ou não com essa afirmativa e sobre quais são, em seu entendimento, as responsabilidades da UFOP com a Educação Básica na microrregião.
A percepção dos representantes das secretarias municipais de educação e da Superintendência de Ensino sobre a mesa do Programa UFOP com a Escola	Percepção sobre a Secretaria de Educação dos municípios e sobre o Programa e a Mesa Permanente	Percepção sobre a SME; Percepção sobre as dificuldades da SME; Percepção sobre a SRE: Estrutura e Organização; Dificuldades da SRE; Formação Continuada e Plano de Carreira Docente SRE e Planejamento de Políticas Educacionais;	Roteiro B) Item 2.1: questões de I a IX; Item 2.2: questões de I a V; Item 2.3: questões de I a V; Item 2.4: questões de I a IV; Categoria 3. Subitens 3.1 (I a VIII); 3.2 (XVII); 3.3 (I a IX); e 3.4(I).	Os representantes dos municípios foram inquiridos sobre as estruturas das secretarias, as dificuldades da instituição e se há o planejamento de políticas públicas próprias. Os representantes também responderam sobre as estruturas da SRE, as dificuldades da instituição e se há o planejamento de políticas públicas próprias. Também sobre qual é o papel da instituição no

		SME e Planejamento de Políticas Públicas Percepções sobre a Universidade Federal de Ouro Preto, o Programa UFOP com a Escola e a Mesa Permanente.		âmbito regional. Além disso, os representantes respondem se conhecem a universidade, o Programa e a Mesa. Logo após, relatam sobre como é o processo de discussão dentro da Mesa e como participam e levam o que foi discutido para as suas secretarias.
	Percepções dos representantes da 25ª SRE sobre o Programa e sobre a Mesa Permanente.	Percepções dos representantes-membros das Secretarias Municipais de Educação sobre a Universidade Federal de Ouro Preto, o Programa UFOP com a Escola e a Mesa Permanente.	Roteiro C) Item 2.1: questões de I a IX; Item 2.2: questões de I a V; Item 2.3: questões de I a IV; Item 2.4: questões de I a IV; Categoria 3: questões de I a XVII;	Os representantes da Superintendência foram indagados sobre se conhecem a universidade, o Programa e a Mesa. Logo após, relatam sobre como é o processo de discussão dentro da Mesa e como participam e levam o que foi discutido para a SRE.
A percepção dos entrevistados sobre a questão: o Programa, ao articular as secretarias e Superintendência, incide sobre as políticas educacionais da microrregião?	Relações Intergovernamentais e Cooperação técnico pedagógica: a UFOP em articulação com municípios e SRE.	Relações Intergovernamentais; Relação UCAE - Município – UCAE; Relação MP - Município – MP; Relação 25ª SRE – MP – Município; Cooperação técnico-pedagógica;	Roteiro A) Categoria 4: questões I a VII.	Os representantes foram inicialmente perguntados sobre a relevância da UFOP para a região. Como tem sido a relação, via Mesa Permanente, e se ela cumpre o objetivo de articular as instituições. Cada um dos representantes foi questionado sobre a relação da instituição representada com as outras duas. Por fim, foram questionados se eles percebem mudanças nas decisões e ações das SME's e SRE após as discussões na Mesa.
	Relações Intergovernamentais e Cooperação técnico pedagógica: Atuação dos representantes da SRE.		Roteiro B) Categoria 4: questões I a XVIII.	
	Relações Intergovernamentais e Cooperação técnico pedagógica: Atuação dos representantes municipais.		Roteiro C) Categoria 4: dos itens 4.1 ao 4.5.	

Fonte: elaboração própria do autor

2 O ARRANJO FEDERATIVO BRASILEIRO E A COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO PERÍODO PÓS-CONSTITUIÇÃO (1988)

2.1 Contextualizando a importância da articulação na Mesa Permanente: a discussão geral sobre o federalismo brasileiro

Abrucio (2016) afirma que a definição mais clássica do termo federalismo está relacionada à existência de diferentes governos em um mesmo território. Isso pressupõe a regulação e distribuição da autoridade política de tomada de decisões e, segundo Arretche (2002), esse é um dos elementos que diferenciam os Estados federativos dos unitários. Arretche (2002), Gomes (2009) e Abrucio (2016) ressaltam essa característica federalista do Estado brasileiro marcado pelo compartilhamento do governo em níveis: um central (o governo nacional) e outros descentralizados (os governos subnacionais). No nosso caso, temos União, 26 estados, um Distrito Federal e 5.570 municípios, em um campo pactuado de competências para ordenar o poder político.

A Constituição de 1988, a qual introduziu novas formas de organização das políticas públicas a partir do remodelamento do pacto federativo, teve como um de seus pontos mais inovadores a introdução da autonomia aos municípios brasileiros. Autores como Bichir (2020), Arretche (2006, 2012) e Abrucio (2010, 2016) alertam para o fato de termos elevado os municípios ao patamar de ente federado. Para Arretche (2002), uma das grandes reivindicações democráticas das décadas de 70 e 80, período que antecede a aprovação da Constituição, era a descentralização das políticas públicas com a expansão universalizada do acesso aos serviços públicos por parte dos estados e, principalmente, dos municípios. Tendo em vista que o período anterior foi extremamente centralizador, como apontam os autores, o Brasil se tornou uma das pouquíssimas federações do mundo a dar *status* de ente federado aos municípios.

O resultado dessa autonomia, para Abrucio (2010), é uma complexificação na implementação das novas políticas públicas que começaram a ser implementadas. Os novos desenhos de políticas começam a ter que considerar a colaboração e a coordenação dos atores governamentais para o pleno alcance dos resultados. Para o autor, essa autonomia, a despeito da municipalidade, foi parcialmente absorvida, visto que apareceram limites como “uma linha hierárquica quanto à sua capacidade jurídica (...) e (os municípios) são, no mais das vezes, muito dependentes dos níveis superiores de governo no que tange às questões políticas,

financeiras e administrativas” (ABRUCIO, 2005, p.47). Além disso, acrescenta o autor, a falta de clareza constitucional acerca das responsabilidades dos entes sobre as políticas, poderia ocasionar uma competição desmedida entre os níveis de governo.

Abrucio (2010) acrescenta que todas as ações nacionais lidam com a compatibilização entre autonomia e interdependência entre os entes. Ao mesmo tempo, acrescenta o autor, no federalismo, deve-se buscar a redução das assimetrias socioeconômicas entre os governos e instituir arenas para deliberação, negociação e decisão. No plano nacional, o maior exemplo disso é o Congresso Nacional, onde, na Câmara dos Deputados, os representantes se elegem proporcionalmente à população de cada estado e, no Senado, cada Unidade Federativa possui o mesmo número de representantes, no caso, três.

Ainda em conformidade com Abrucio (2010), a opção federativa brasileira impactou no processo decisório, uma vez que aumentou o número de atores e de arenas capazes de definir os rumos das políticas. O autor alerta que a falha na articulação criou um “federalismo compartimentalizado” (ABRUCIO, 2005, p. 15), em que os entes têm ênfase excessiva no papel específico de cada nível de governo e poucos incentivos à ação consorciada, resultando em uma esfera do governo jogando a responsabilidade para outra esfera. Abrucio e Samuels (1997) acrescentam que a maneira como se dão as relações intergovernamentais no Brasil aumenta os custos de negociação política, já que essa que seria um “modelo predatório e não cooperativo de relações intergovernamentais, com predomínio do componente estadualista” (SILVA; SOUSA; SILVA, 2018, p. 83).

Abrucio e Franzese (2013) afirmam que, em cada nova negociação, existe o dilema de incorporar as necessidades e interesses de cada nível de governo, que podem ou não serem coincidentes e cada política estará subordinada à flexibilidade de acomodação e às garantias procedimentais. Agravado ao caso brasileiro, como afirma Abrucio (2005; 2010), estão as históricas desigualdades regionais, inclusive em comparação com outros países que adotam modelo semelhante e possuem problemas sociais parecidos. A disparidade das condições econômicas também é reforçada pela existência de um contingente enorme de municípios pequenos e com baixa capacidade de sobreviver apenas com recursos próprios. Segundo Abrucio (2010), observamos municípios com elevada “dependência financeira ou a escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos; baixa capacidade administrativa” (p.47).

Para Abrucio (2005), acrescenta-se a isso o fato de que, na pós-redemocratização, a política pública ficou cada vez mais dependente da adesão dos níveis estaduais e municipais

envolvidos em barganhas, negociações, coalizões e induções das esferas hierarquicamente superiores. Abrucio (2010) destaca três definições importantes da Constituição de 1988 no que tange ao aspecto federativo: ela instituiu medidas de combate à desigualdade entre os entes, principalmente, de cunho financeiro (como os Fundos); manteve um grande poder legislativo para a União propor políticas nacionais; propôs mecanismos e instrumentos de cooperação entre os níveis de governo para a produção de políticas públicas. Portanto, para o autor, a dificuldade da maioria dos entes, sozinhos, ofertar boas políticas tende a dotar o governo federal de capacidade de coordenação das políticas sociais. Em artigo sobre federalismo e política social no Brasil, Arretche (2004, p. 22) observa que a Constituição de 1988 não alterou a estrutura institucional de gestão das políticas sociais herdada do regime militar: “mesmo as medidas de reforma aprovadas e implementadas pelos sucessivos presidentes [...] pouco ou nada alteraram esta estrutura prévia, que é centralizada para as políticas de saúde e desenvolvimento urbano e descentralizada para a política de Educação fundamental”.

Arretche (2002; 2004) e Almeida (1995; 2005) argumentam que a Constituição de 1988 descentralizou recursos, mas não responsabilidades da União sobre políticas. Arretche (2006) relembra o fato que estados e municípios contam com recursos garantidos independentemente da adesão às políticas federais, o que permite que eles também adotem agendas próprias, independente das prioridades do Poder Executivo. Apesar dos aspectos aqui levantados, os municípios têm elevada dependência de recursos e, por essa razão, aderem às políticas nacionais. Para a autora, acrescenta-se a isso a diversidade do caso, onde há um país muito heterogêneo. Assim, a União se torna o ente com mais recursos institucionais para incidir sobre as decisões dos governos subnacionais e, também, é a que dispõe de instrumentos para coordenar as políticas, ainda que variem entre as áreas. A Constituição Federal de 1988 determinou que os entes federativos são “constitucionalmente autorizados a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas” (ARRETCHE, 2006, p. 22). Esse formato de gestão, que concentra grande autoridade no governo federal, apresenta vantagens para a coordenação dos objetivos das políticas no território nacional porque permite reduzir o risco de elevação dos custos da implementação e que programas de diferentes níveis de governo entrem em conflito.

Para Gomes (2009), após a aprovação da Constituição de 1988, a União utilizou-se de basicamente três meios para atingir os objetivos anunciados anteriormente: a imposição e

aprovação de normas que restringem a liberdade de gasto dos governos subnacionais, estabelecendo gastos mínimos obrigatórios específicos para determinadas políticas; a aprovação de normas que definem quais entes serão responsáveis e/ou competentes para prover determinadas políticas públicas; e a criação de incentivos para que os governos assumam a responsabilidade de prover políticas sociais. Após a Constituição,

as políticas sociais passaram a se orientar por três objetivos: a expansão universalizada do acesso aos serviços públicos, a descentralização, particularmente da implementação das políticas, e a criação de sistemas de políticas públicas, cujo modelo de referência é o Sistema Único de Saúde (SUS), que busca articular e coordenar a ação dos entes federados (ABRUCIO e SEGATTO, 2016, p. 413).

2.2 A gestão da política pública social pós-Constituição de 1988

Arretche (1999) afirma que o sistema de proteção social no Brasil se redesenhou após a aprovação da Constituição de 1988. Ela verificou estar se intensificando o processo de implementação de programas federais de descentralização de políticas sociais que resultavam na transferência de um número significativo de atribuições para os níveis municipais e estaduais de governo. Para a autora, o processo em questão implicou em uma modificação radical do padrão centralizado de gestão de políticas que era característico das décadas anteriores. Arretche (1999) afirma que as experiências da década de 80 estavam intrinsecamente ligadas ao ambiente criado para a aprovação da Constituição de 1998.

No período, ocorreram profundas modificações nas relações intergovernamentais que a autora considerou estarem relacionadas à recuperação da base federativa do Estado brasileiro. Para o governo federal, isso implicou em uma corrida na transferência de atribuições de gestão de políticas sociais para os outros níveis de governo, feitas através de estratégias de indução com vistas a obter a adesão dos entes locais. A autora, por outro lado, também observou que, no contexto brasileiro, não seria suficiente que a União deixasse de ofertar políticas sociais e, por meio de prerrogativas fiscais e políticas, instituisse que municípios e estados passassem a assumi-las. Para ela, não foi automática essa atribuição, advinda das recém-conquistadas prerrogativas constitucionais ou da descentralização fiscal, esse processo ocorreu diferentemente em cada política e contou com apoio da ação de estados em que a ação política deliberada operou de modo efetivo.

Devido ao complexo sistema de relações, a responsabilidade pela gestão das políticas tornou-se uma barganha federativa. Isso significa dizer que se operou negociações em que,

conforme Arretche (1999, p. 115), “nas situações em que os custos políticos e/ou financeiros da gestão de uma dada política forem avaliados como muito elevados, a barganha federativa consiste em buscar atribuí-los ou imputá-los a outro nível de governo”. Para os entes federados, isso significou que os custos de determinadas políticas só seriam assumidos se as administrações locais avaliassem positivamente os ganhos a serem obtidos com esse compromisso ou se considerassem que os custos poderiam ser minimizados pela ação de outros governos.

Ou seja, incentivos como a exigência de aplicação de 25% da receita em Educação, não foram, por si só, suficientes para promover uma maior responsabilização dos governos locais para com as matrículas do Ensino Fundamental. Foi necessária a ação política de outras esferas de governo. Arretche (1999) cita o caso do Paraná, único estado que conseguiu alterar a distribuição previamente existente das matrículas e só conseguiu fazê-lo através de uma política de indução eficientemente planejada e implementada que ia em direção aos municípios. A autora também aponta que essas estratégias deveriam considerar que “o nível de governo interessado na descentralização tenha disposição e meios para formular e implementar um programa cujo desenho torne a decisão pela assunção de atribuições de gestão suficientemente atrativa para as administrações locais” (ARRETCHE, 1999, p. 120). Como as decisões do âmbito local são tomadas levando em consideração os custos e os benefícios de se assumir determinadas políticas, esses fatores dependem, em grande parte, da estrutura de incentivos associada a cada política particular ou do retorno eleitoral. Por isso, o sucesso varia conforme as estruturas de incentivos à adesão existentes para cada política.

A autora considerou que os incentivos só poderiam advir de níveis mais abrangentes de governos, ou seja, de estados e da União. Por isso, ela conclui que a descentralização das políticas sociais teve influências decisivas na ação dos governos estaduais, sendo que, nas Unidades Federativas que forneceram mais incentivos, o grau de descentralização foi fortemente alterado para uma responsabilização maior dos municípios, e a convergência destas com os propósitos da reforma da União. Em outras palavras, a descentralização da gestão das políticas sociais para as administrações locais dependeu fortemente da coincidência das ações dos níveis federal e estaduais de governo.

É importante salientar que a autora considera em seus apontamentos a diversidade existente entre os municípios brasileiros. Para ela, ficou claro que alguns municípios poderiam ter assumido a responsabilidade pela gestão das políticas, como é o caso das capitais e das grandes

idades, mas, certamente, trata-se de um contexto inverso ao da maioria do país. A maior parte dos municípios brasileiros é de pequeno porte com “baixa capacidade econômica, expressiva dependência das transferências fiscais e fraca tradição administrativa” (ARRETCHE, 1999, p. 136). O estabelecimento do regime de transferências, aliado à autonomia constitucional dos entes, permitiram que eles pudessem adotar suas políticas. “Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social.” (ARRETCHE, 2004, p. 11). Colocando, assim, em discussão as dimensões de autonomia e coordenação, ao passo que Abrucio (2005, p. 41) alerta para a coordenação intergovernamental, ou seja, “as formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações.”.

Arretche (2010, p. 592) aborda a questão do federalismo e da desigualdade a partir de três teorias. A primeira propõe que o federalismo, por si só, implica em desigualdades. Isso quer dizer que estados federativos garantem a possibilidade da discordância por parte das unidades constituintes, uma vez que as jurisdições podem discordar entre si ou com o governo central. A segunda, chamada de teoria da escolha pública, propõe um modelo de Estado “no qual (i) a autoridade sobre políticas (*policy decision-making*) e sobre a execução das políticas (*policy-making*) deveria ser altamente descentralizada; e (ii) o papel redistributivo do governo central deveria ser fortemente limitado.” A autora também pontua que

assumindo que os municípios são desiguais, é possível avaliar o papel redistributivo dos níveis superiores de governo [...]. Por outro lado, assumindo que os municípios brasileiros são iguais enquanto unidades de produção de serviços públicos, a existência de políticas reguladas de maneiras diferentes permite explorar os efeitos da regulação federal sobre o gasto dos governos locais (ARRETCHE, 2010, p. 590).

Isso se deve ao fato de que essas políticas tendem a alocar recursos com base em interesses clientelistas de coalizões regionais poderosas nas arenas decisórias centrais. Em suma, essa organização teria como resultado a direção de transferências aos distritos de origem das elites políticas com maior poder regional. Ou seja, nem sempre o critério maior seria o da necessidade, favorecendo que o ideal de superação da desigualdade não seria alcançado. No modelo em debate, os governos locais tenderiam a brigar pelos contribuintes. Logo, os mais cobiçados seriam as firmas e os contribuintes mais ricos, sem que os governos se preocupassem com a população mais pobre.

A terceira sustenta que redistribuição significativa só pode ser alcançada pelo nível nacional e que “em estados federativos que centralizem a formulação de políticas executadas

pelas unidades constituintes e que contem com um sistema Interjurisdicional de transferências, é possível encontrar redução das desigualdades territoriais” (ARRETCHE, 2010, p. 593). Todavia, esta teoria supõe que os cidadãos compartilhem um sentimento comum de pertencimento à Nação. Arretche reconhece que nosso país teve forte concentração decisória, poder de regulação e capacidade de gasto no nível central. Isso se refletiu em priorizar mais as políticas nacionais homogêneas do que atender as demandas por autonomia regional. Inclusive, na legislação federal que regula as finanças dos governos subnacionais, utilizou-se como justificativa que não se poderia colocar sob controle dos outros níveis de governo decisões de matérias tão importantes. Ou seja, há um histórico de que a ação do governo federal brasileiro seja vista como freio aos anseios de atraso das elites locais.

De toda forma, a homogeneização de regras para as políticas não quer, necessariamente, dizer resultados igualitários. O exemplo mais claro disso é que, para resolver os “desafios da penetração e da integração territoriais, da construção econômica e da participação política e social” (ARRETCHE, 2010, p. 595), as “elevadas taxas de crescimento econômico foram acompanhadas de elevada desigualdade na distribuição espacial e social da riqueza, que se concentrou no Sul e Sudeste” (ARRETCHE, 2010, p. 595). Por isso, a autora considera que as recentes políticas de redução das assimetrias são o resultado da combinação da trajetória centralizadora com reformas presentes desde a aprovação da Constituição de 1988. Os fatores aqui destacados nos levam a afirmar que o Brasil possui uma forte tradição de ação federal nas políticas que, mesmo após a atribuição da implementação a outros entes, permanecem com a constante regulação federal.

Para Abrucio (2015), a análise do federalismo brasileiro deve colocar em relevo o problema da coordenação intergovernamental e da capacidade dos municípios em resolver seus problemas de políticas públicas. Por isso, envolvidos em barganhas, negociações, coalizões e induções das esferas superiores de poder, alguns conseguem se articular melhor que outros. O autor afirma que, “em comparação com a saúde, em que o papel do governo federal sempre foi muito forte, a ação da União na Educação foi prejudicada pela forma confusa e movediça de distribuição de responsabilidades e competências” (ABRUCIO, 2005, p. 60).

Arretche (2006), ao analisar as ações legislativas, afirma que a vinculação de despesas na Educação fez com que estados e municípios cumprissem a regra constitucional, mas cada um estabelecendo sua própria prioridade de gasto, produzindo, de um lado, melhor adaptação às necessidades locais, e de outro, elevação generalizada do gasto acompanhada de

superposição e da dispersão das ações. Segatto e Abrucio (2015) analisam o caso da assistência social em seis estados brasileiros. Para eles, a complexidade das relações entre os entes federados, com o aumento do poder de mobilização do governo central e a maior capacidade de mobilização por parte dos municípios, pode promover a construção de novas políticas públicas. Os autores constatam que as disparidades interestaduais conformam modelos diversos de coordenação, quer dizer, qualquer análise que se queira fazer do federalismo deve considerar que a validade da teoria é para cada arranjo analisado. Em suma, em cada território, o pacto federativo tem suas especificidades e sua conformação. De toda forma, conforme aponta Abrucio (2015), é crucial pensar o regime de colaboração como fundamental para melhorar a provisão dos serviços municipais porque isso só será feito em cooperação.

2.3 Federalismo e Educação

Buscou-se, no banco de Dissertações e Teses da CAPES, para a constituição desta seção, primeiramente os termos “*Federalismo e Educação*”. A plataforma apresentou dois resultados, sendo ambas produções da área de Direito. As pesquisas são separadas por dez anos, sendo que a de Teixeira foi finalizada em 2006 e a de Rangel em 2016. Ambas buscam entender as relações entre Educação e Federalismo, a partir da repartição de competências estabelecida na Constituição de 1988. Assim como a presente pesquisa, elas tratam do federalismo de modo geral e do federalismo brasileiro.

A dissertação de Teixeira (2006) não está disponível para consulta on-line, apenas presencial. Contudo, tendo como base o resumo do texto, pode-se afirmar que a autora pesquisou as relações do federalismo brasileiro não apenas a partir dos “aspectos históricos estabelece, também, suas características e forma de desenvolvimento, de modo a compreender a situação da Educação nas diversas situações pelas quais passou o Brasil”. A autora conclui que o desenvolvimento da Educação no Brasil, desde o Império, vem de forma a preparar nossas elites. Todavia, esse quadro começou a se modificar qualitativamente a partir Constituição de 1988 que possibilitou, “além do acesso ao sistema educacional, que hoje já se constitui em realidade para um número significativo de brasileiros, também a permanência e a garantia do recebimento de ensino de qualidade, que conduza ao desenvolvimento individual e ao progresso social” (TEIXEIRA, 2006).

Com relação ao trabalho de Rangel (2016), este realiza um percurso iniciado nas definições e aspectos gerais do federalismo, afinando para o federalismo brasileiro. Antes de

chegar ao objetivo de discutir aspectos específicos do regime de divisão e compartilhamento de competências, disserta longamente sobre o direito à Educação. Para tratar da Educação, a dissertação em questão, que, como se afirmou anteriormente, é da área do Direito, começa esmiuçando onde se localiza a área social. Das noções básicas apresentadas no texto, os direitos fundamentais surgem como conceito primordial. Esses direitos foram divididos como sendo de primeira e de segunda geração, sendo que a primeira geração “está relacionado aos direitos de liberdade de natureza individual, constituindo direitos de defesa do indivíduo em face do Estado” (RANGEL, 2016, p. 67). Os de segunda geração foram denominados direitos de natureza social, etapa a que se dedica a dissertação; por fim, os direitos fundamentais de terceira geração são “considerados os direitos difusos em sentido lato que abarcam valores como a proteção do meio ambiente, do patrimônio cultural e da ordem econômica e social” (RANGEL, 2016, p. 67).

Segundo a Constituição, a Educação é um direito fundamental disciplinado pela Lei n. 9.394/96 – a Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB). O autor defende que essa reafirmação da Educação como direito público e subjetivo “formatou um conjunto de normas com o objetivo de criar uma rede de proteção compromissada com a emancipação do indivíduo” (RANGEL, 2016, p. 85). Tal rede é composta pelos entes federados que compartilham a autoridade política e devem implementar ações que vão ao encontro da concretização do direito à Educação, o qual está previsto no artigo 6º da Carta Magna. Sendo assim, isso se reflete na necessidade de montar uma estrutura onde os entes estabeleçam relações entre si para, efetivamente, atender às demandas de serviços sociais.

Rangel (2016, p. 111) defende que, no caso específico da Educação, a Constituição não se limitou “a uma definição genérica de atribuições comuns dos entes federados, definindo quais seriam os parâmetros, intensidades e o regime de responsabilidade de cada pessoa política responsável pela manutenção e pelo desenvolvimento do ensino de qualidade no país”. Na divisão de competências legislativas, o artigo 22, inciso XXIV, delegou à União competência privativa de estabelecer as diretrizes e bases da Educação nacional, sendo que os estados estavam autorizados a legislar sobre questões específicas, com base no parágrafo único do mesmo artigo. O artigo 24, inciso IX, estabeleceu a competência legislativa concorrente para União, estados e Distrito Federal legislarem sobre Educação, mesmo podendo, a partir do já citado Artigo 30, II, que autorizou os municípios a suplementar a legislação federal e estadual.

Para Rangel (2016), como as balizas constitucionais tiveram caráter genérico, as diretrizes educacionais foram estabelecidas fixando maior competência na União. Desde a aprovação da Constituição de 1988, a União tem se utilizado disso para conformar nosso sistema Educacional. Em 1996, com a Lei n. 9.394, estabeleceu as diretrizes e bases da Educação nacional, e a Lei n. 9.494, que disciplinou o Fundef. Em 2007, a União editou a Lei 11.49 e estabeleceu o Fundeb. Em 2008, a Lei 11.738 firmou o piso salarial dos profissionais da Educação. Em 2014, com a Lei n. 13.005, instituiu-se o novo plano nacional de Educação. Mesmo que, antes da Constituição, diversas tratativas da Educação já fossem delegadas à União, a Constituição deu base para isso ser operado.

Na análise de Rangel (2016), há uma impropriedade de os constituintes em destacar matérias privativas da União e isso se confunde com o caráter de generalidade típico das competências de natureza concorrente. Segundo o autor, o resultado disso foi a possibilidade da aprovação de propostas de emenda constitucional, como a de número 47, de 2012, que recebeu parecer favorável do senador mineiro Antônio Anastasia. A referida PEC pretende suprimir o disposto no artigo 22, inciso XXIV, da Constituição e, a partir disso, reforçar a atuação dos estados e do Distrito Federal na produção legiferante de caráter supletivo, segundo os mandamentos expostos no artigo 24, §1º a § 4º, do texto constitucional, de modo a estancar qualquer dúvida interpretativa sobre uma posição de conflito com a edição de normas de peculiar interesse em razão do mandato privativo atualmente constante do Art. 22 da Carta Magna.

Diante dos contornos federativos assinalados pela Constituição de 1988, bem como da problemática enfrentada atinente aos indicadores que apontam para a deficiência de desempenho do ensino no país, a despeito do incremento dos investimentos destinados à Educação, cabe analisar a necessidade de construção de uma agenda conjunta capaz de coordenar as ações dos diversos entes, no rol de competências legislativas e materiais relacionados à efetivação do direito fundamental da Educação.

Araújo (2018) afirma que, um dos maiores desafios para as políticas da Educação, se dá devido à assimetria dos entes da nossa federação. Em sua visão, esses entes tenderiam a estabelecer relações entre si de um modo cooperativo para dar homogeneidade nas ações com alcance de resultados mais uniformes. Sobre a estruturação adquirida pelo federalismo no Brasil, Dourado (2013) afirma que este regime promoveu uma diferenciação acentuada na distribuição das receitas fiscais, no padrão das políticas públicas e grande diversidade na

forma e nos meios de provimento do direito à Educação. O cerne dessas questões se assenta no fato de o regime federativo criar atores institucionais que, como unidades autônomas, são capazes de sustentar opções próprias de políticas públicas e influenciar as possibilidades de políticas sociais do governo central e das demais unidades federativas.

2.4 A lente analítica: a implementação de políticas públicas nacionais em contextos locais a partir da Governança Multinível

Bichir (2020, p. 1) afirma que a autonomia dos entes federados, inserida na Constituição, afeta o macroarranjo institucional sobre as políticas sociais e, por isso, a categoria federalismo é generalizante. Segundo a autora, devemos ir “em direção a estudos mais detidos das relações intergovernamentais em diferentes políticas”. O alerta também é dado por Abrucio (2010) que, em análise sobre o SUS, afirma ser preciso evitar a transposição mimética de soluções, devendo levar em consideração questões específicas de cada política social e de sua relação no federalismo brasileiro.

Para Bichir (2020, p. 2), sistemas únicos, como o SUS, dotam a União de grande poder de coordenação federativa. Isto é, a existência de arranjos como os sistemas definem “macro parâmetros nacionais” para a implementação de políticas com “potencial para induzir, localmente, agendas consideradas prioritárias e também para definir parâmetros mínimos de provisão subnacional de políticas sociais, reduzindo desigualdades regionais” (BICHIR, 2020, p. 2). Isso quer dizer que a União influencia fortemente as prioridades e agendas no nível local, especialmente dos municípios. Todavia, apesar de esta pesquisa ser restrita a uma experiência local de articulação federativa, “a centralização decisória e regulatória em nível federal não significa inexistência de espaço para decisões, acréscimos e adaptações no nível subnacional” (BICHIR, 2020, p. 2).

No arranjo federativo brasileiro, apesar do fortalecimento da União como grande ente indutor, é intrínseca a busca pela adesão dos demais entes às suas políticas. Especialmente porque “os governos municipais têm progressivamente fortalecida sua capacidade institucional de executar políticas” (ARRETCHE, 2012, p. 24). Esse ponto se torna crucial porque, a partir do interesse da União de capacitar os outros entes, “a implementação está positivamente correlacionada com capacidades institucionais locais, ainda que a associação seja fraca. Isso significa que nem tudo começa e termina em Brasília” (BICHIR, 2020, p. 3).

Diante disso, é central, tanto para esta pesquisa como para a análise de Bichir (2020), “a relevância da agenda de pesquisa da governança multinível, a qual considera não somente o efeito das diretrizes centrais como também analisa sistematicamente o espaço para adaptações, inovações e decisões nos níveis subnacionais” (BICHIR, 2020, p. 3). A autora aponta que, a partir de meados da década de 1990, reformas começaram a conferir novas características ao nosso federalismo. Para ela “é consenso que a União voltou a ter papel de coordenação, indução e regulação de desenhos e diretrizes das políticas sociais no país” (BICHIR, 2020, p. 3). Por outro lado, “estados e, mais especificamente, municípios passaram a ser responsáveis por gestão e implementação de políticas públicas” (BICHIR, 2020, p. 3). É do contexto da reforma do Estado, anteriormente tratado, que surge uma mudança no padrão das relações governamentais, que exigiram “diferentes estratégias do governo federal, que visavam garantir a eficácia das reformas e a adesão dos níveis subnacionais” (BICHIR, 2020, p. 3). Em síntese, o modelo que a União preconiza era voltado à descentralização, mesmo que regulada pelo governo federal, em relação à implementação das políticas. Novamente, coloca-se em relevo as relações intergovernamentais e a governança multinível.

Para Bichir (2020, p. 6), “as capacidades estatais variam no tempo, no espaço e conforme a área de política pública”. Mais ainda, para o estudo dessas políticas, faz-se necessário mobilizar dimensões diversas. Ela mobiliza as “dimensões weberianas clássicas (leis, regras, normas, perfil e qualidade da burocracia, infraestrutura)” (BICHIR, 2020, p. 6) e também considera “a habilidade política e relacional dos atores estatais na interação com outros atores” (BICHIR, 2020, p. 6). A conclusão da autora é que, para essa análise, os indicadores são diversos e estão associados a elementos específicos de cada política. A autora analisou a implementação dos serviços e benefícios ofertados pelo Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), bem como os esforços de articulação intersetorial dessa política e concluiu que capacidades e implementação estão positivamente associadas. Entretanto, a relação é muito fraca, de tal modo que outros fatores devem ser incorporados para melhor compreensão da implementação local da política de assistência social.

Segundo Marques (2013), as políticas públicas baseiam-se em interações entre atores em ambientes institucionais e envolvem conflitos, interesses, ideias e desigualdades de recursos políticos. Por governança, o autor a define como conjuntos de atores estatais e, quando for o caso, não estatais interconectados por laços formais e informais que operam no processo de formulação de políticas que são incorporados em contextos institucionais, específicos. O

conceito em questão admite a incorporação de processos e arenas informais que podem afetar as políticas. Vários dos laços organizacionais existentes são, de fato, relacionamentos pessoais e informais mobilizados em ocasiões formais, mas construídos para outros propósitos ou com nenhum objetivo. Tal acepção ajuda a entender como diferentes configurações de atores, instituições e redes interagem para criar diversas condições de governança. Segundo o autor, quando o assunto é governança, o conceito deve incorporar ações governamentais boas e ruins, bem como instituições, atores e as redes que as unem.

Bichir (2018) reafirma os cuidados acerca do conceito que o autor supracitado opera, a governança, afirmando que se trata de um conceito polissêmico e polêmico; também concorda que sua utilização pode ser útil em um contexto no qual a formulação e a implementação de uma política englobam uma diversidade de atores públicos e privados. No caso desta pesquisa, os atores são todos institucionais e servidores públicos. Eles estão ligados por vínculos formais e informais. Os formais dizem respeito ao federalismo, que prevê o compartilhamento de competências em diversas políticas sociais. Os informais estão relacionados aos contatos que eles realizam com intenções institucionais, como o compartilhamento de informações, mas que não se dão em ambientes pré-determinados para esta finalidade.

Para a autora “além do desafio de enquadrar analiticamente a interação “horizontal” entre uma miríade de atores para além do Estado, temos a complicação adicional que advém do acréscimo de níveis de governo, ou seja, a dimensão vertical de interação” (BICHIR, 2018, p. 49). Isto é, os avanços na literatura apontaram para a importância da análise das relações intergovernamentais desenvolvidas em cada setor de política, para além da abrangente categoria de Federalismo (ARRETCHE, 2009; ABRUCIO, 2005), seja ele competitivo ou cooperativo (FRANZESE; ABRUCIO, 2013). Nesse sentido, importa seguir a recomendação de Gomes (2009): investigar sistematicamente os espaços de autonomia decisória dos governos subnacionais, em especial dos municípios, em políticas sociais específicas.

Bichir (2018) afirma que o foco dessa investigação é auxiliar na compreensão das dinâmicas locais de governança, no espaço que eles têm para definição de agendas próprias e os modos de operação da política. Por tudo isso, é necessário considerar dinâmicas de governança multinível, isto é, os fluxos de decisão e de produção normativa em diferentes níveis de governo, atentando-se às arenas formais e informais. Essas arenas nos fornecem objeto para pesquisa, que são as decisões e as deliberações pactuadas pelos entes em uma análise de quem, de fato, possui poder de influenciar agendas.

Para Oliveira (2014), implementação no nível micro é uma sucessão de ações que vinculam o Estado a um conjunto de atores que, localmente, detêm distintos repertórios, saberes, crenças e valores – os agentes implementadores locais ou agentes públicos de base. Para Lotta (2012), analisar o papel e a influência dos burocratas no processo de implementação auxilia na compreensão de como as ações são colocadas em prática e quais são os fatores que influenciam na mudança de rumos e nos resultados das políticas públicas.

Lotta (2017) acrescenta que a implementação é um complexo processo que envolve atores, interesses, poder, recursos, disputas e (des)conhecimentos e como um processo de interação entre os implementadores e os diversos atores envolvidos, como usuários, outros profissionais da política, políticos etc. Consideramos, portanto, que, para analisar a implementação, devemos entender como os burocratas constroem suas ações e como os diversos atores envolvidos influenciam nessa construção. A noção de implementação é, como na concepção de Lotta e Pires (2020, p. 2), uma expansão de um simples entendimento de que “implementação é mais do que apenas uma coleção de atos administrativos”.

Oliveira (2019) analisa os profissionais que atuam nas instituições educacionais como agentes implementadores, a partir de uma perspectiva política e ativa. Reforça a tese de que o processo de implementação é complexo e marcado pela diversidade de combinações e estratégias decisórias, que conformarão como os atores agem, tomam decisões, percebem, traduzem e (re)interpretam as políticas públicas, especialmente, em âmbito local. Essa dinâmica revela e constrói trajetórias, conformando um diálogo entre temporalidades, subjetividades e territorialidades, revelando assim uma dimensão histórica, coletiva e social (GUSSI; OLIVEIRA, 2016).

No caso das políticas educacionais, as instituições de ensino são uma das principais instâncias em que a ação pública se materializa. Ao analisar esse processo no nível da micropolítica da escola, Ball (1987) afirma que, sob a perspectiva dos sujeitos que operam as políticas nesses espaços, há um conjunto de elementos que fazem parte do repertório do processo de implementação e que estão diluídos na dimensão subjetiva que permeia, cotidianamente, a dimensão institucional: as decisões, as reuniões, os recursos orçamentários, os conteúdos simbólicos, os comportamentos e as atitudes dos atores individuais, grupais e institucionais associados à política e, entre tantas outras variáveis, às ações interpretativas e às discricionárias, que definirão como esse processo ocorrerá.

A combinação das dimensões – a institucional e a simbólica – permitirá compreender a densidade do processo de implementação. Para a compreensão da dinâmica, os autores partem dos conceitos de interpretação e tradução. Ao lerem os documentos que fornecem as diretrizes oficiais e os marcos institucionais e regulatórios das políticas, alguns atores se encarregam de narrar e estabelecer as estratégias ou diretrizes que nortearão a execução ou operacionalização das ações. No processo de interpretação, os profissionais que atuam na escola agregam a posição daquela escola em relação à política, além de suas percepções, crenças e saberes individuais e coletivos. A tradução, por sua vez, diz respeito ao processo de atuar sobre a política de forma mais prática e no exercício cotidiano do trabalho, que é desenvolvido por meio de um extenso repertório de estratégias e dispositivos materiais e simbólicos. A linguagem da política é traduzida para a linguagem da prática. A tradução é uma forma de leitura ativa, que ocorre a partir da interpretação inicial dos textos, em que a política está formalmente anunciada e explicitada. Ainda que apresentem diferenças, tais definições permitem algumas sínteses: as políticas públicas são a materialização da ação pública, sendo o Estado em movimento e a representação concreta das respostas que os governos dão ao processo, que emerge da articulação entre os diversos grupos e atores, de modo que suas agendas e interesses sejam processados e hierarquizados.

A fase de implementação de políticas pode ser considerada a mais importante. Como se ocupa da execução propriamente dita, é a que envolve mais agentes, atores e redes de informação ao longo de uma cadeia heterogênea e complexa, que se estende até o nível local. Trata da execução de ações que permitem a implementação das atividades estabelecidas no plano da formulação, com vistas à obtenção de metas definidas. Essa etapa possui forte caráter dinâmico, uma vez que o fato de as arenas políticas sofrerem modificações no decorrer do tempo pode afetar o processo, produzindo até outras políticas. O ciclo, portanto, serve para vincular o processo de implementação a uma dimensão mais ampla, no âmbito do Estado, da sociedade e dos demais atores que estão vinculados à esfera pública.

Há, portanto, um caminho a ser percorrido até que uma intenção se transforme, efetivamente, em uma ação e, conseqüentemente, essa ação seja realmente implementada. Nessa perspectiva, a implementação pode ser percebida como uma das dimensões que dá centralidade a esse processo, uma vez que, em maior ou menor grau, a política pública é aquela que é implementada. A implementação é o momento em que o que foi definido no momento da

formulação será colocado em prática. Ela é, portanto, um processo descentralizado e fluido, largamente dependente da capacidade discricionária dos sujeitos que estão envolvidos.

Assim como os sujeitos, as políticas têm uma biografia, uma trajetória; elas são um processo de sucessivos sentidos a essas atribuições, sendo uma sucessão de avanços e de rupturas que dão movimento ao seu processo. Dessa forma, compreender seu itinerário, analisar seus efeitos, resultados, impactos e as questões associadas ao desenho e à implementação significa, inicialmente, compreender como esse percurso foi, e ainda é construído. Assim, a implementação de uma política pública não ocorre apenas através da operacionalização descrita nos documentos, leis, marcos regulatórios, regras de operação, decretos e manuais. Ainda que sejam diretrizes institucionais relevantes, que definem a gramática que orienta e conforma a ação em questão, não são suficientes para assegurar sua materialização. Da mesma forma, a implementação produz percursos, trajetórias e sentidos: das instituições, das políticas, dos programas, dos sujeitos, dos cidadãos, dos implementadores, dos territórios e das subjetividades. Implementar, a partir da noção de trajetória, significa compreender e visibilizar aspectos que se tornam ocultos, quando apenas a visão hierarquizada da técnica e dos marcos normativos predomina: a dimensão do direito, a noção de cidadania, as questões vinculadas à desigualdade e à exclusão e as tensões entre os distintos atores públicos locais, que emergem quando a política se materializa nos territórios. Para o caso das políticas educacionais – a ação estatal materializada para promover a ampliação do acesso, a redução das assimetrias, a garantia dos direitos e a efetivação da cidadania –, a noção de trajetória é central porque reconhece a complexidade do campo educacional e, conseqüentemente, do que se pretende enfrentar.

Dessa fase de implementação cabe ressaltar a importância dos atores que estão envolvidos. No caso desta pesquisa, ocupou-se de pensar qual seria a definição dos burocratas que atuam nessa implementação. Consideramos que os escolhidos para serem entrevistados são os burocratas de médio escalão. Pires (2018) reconhece que a burocracia de médio escalão ocupa um lugar problemático nos estudos sobre o tema. Para ele, esbarramos em “obstáculos teóricos, uma vez que debates clássicos na literatura organizacional e de políticas públicas – tanto na sociologia quanto na ciência política – reforçam a ideia do médio escalão como um “não problema” ou objeto de estudo menos relevante” (PIRES, 2018, p. 186). Isso se deve ao fato de que as pesquisas que se instituíram nesse campo específico trataram da contraposição entre os níveis superiores e inferiores da organização estatal. Todavia, essas análises, por si só, não conseguem dar conta de dialogar com as complexidades e novas atribuições emergentes da

burocracia. Segundo o autor “atores diversificados passaram a interagir em múltiplos níveis por meio de regimes contratuais e de financiamento variados, desafiando as estruturas burocráticas tradicionais e verticalizadas” (p. 187).

O debate que tratava a concepção da política pública como algo essencialmente verticalizado começou a perder fôlego para os “formatos organizacionais emergentes – mais horizontalizados, colaborativos, transversais, modularizados, baseados em projetos e estruturados em redes” (p. 187).

Essa pesquisa compartilha, com o autor, o entendimento de que os burocratas de médio escalão são aqueles que se localizam entre os extremos: não estão nem no topo e nem na base da burocracia estatal. E, assim como o autor, os atores das Secretarias Municipais de Educação e da Superintendência serão entendidos como burocratas de médio escalão a partir da forma de acesso ao cargo que ocupam dentro de sua estrutura administrativa, como se deu o recrutamento para este posto, a rotatividade do posto e como se dá o estabelecimento de suas interações de trabalho (p. 187). Pires (2018) considera que esses três fatores permitem diferenciar os burocratas de médio escalão como um nicho próprio. Primeiro porque, em termos de acesso e recrutamento, “a burocracia de médio escalão pode ser considerada como o segmento marcado por maior endogenia no mercado de trabalho burocrático” (p. 190). Quer dizer, no caso específico da Secretarias e SRE, que o processo de seleção para a ocupação do cargo difere da seleção dos professores, via edital público, e dos níveis superiores, via livre indicação do gestor do executivo. Em síntese, os cargos de burocracia de médio escalão são, em geral, ocupados por burocratas já pertencentes ao quadro de servidores daquela estrutura administrativa.

Segundo porque, quando se trata da estabilidade e da rotatividade, os ocupantes desse posto se diferenciam do nível inferior da hierarquia administrativa uma vez que se trata do “nicho no qual se encontra o maior nível de estabilidade relativa” (p. 192). Quanto aos cargos do alto escalão, estes “são marcados pelas instabilidades associadas ao ciclo eleitoral e à gestão de coalizões de governo, uma vez que são diretamente nomeados pelos dirigentes eleitos” (p. 192). A tendência dos burocratas de médio escalão é, também, de submissão “a uma circulação interna bastante intensa” (p. 192).

Outra questão, em relação à análise das atividades do seu trabalho, os burocratas de rua interagem com os cidadãos e agem para o exterior da estrutura burocrática. Os burocratas de alto escalão, como afirma Pires (2018, p. 193), têm sua agenda “marcada por uma sequência quase ininterrupta de reuniões (comitês, comissões, conselhos etc.), eventos e cerimônias”.

Essencialmente, esses eventos são, também, atores externos à administração pública. Já os burocratas de médio escalão “estão voltados para dentro e para o centro do Estado” (PIRES, 2018, p. 192-193). Tais ocupantes têm suas rotinas marcadas por “tarefas de caráter administrativo” (PIRES, 2018, p. 193), e “tarefas ligadas ao seu envolvimento com políticas públicas” com “fundamentalmente desempenhado por meio de e em interações” (PIRES, 2018, p. 193). Mais ainda, essas interações são, essencialmente, “concentradas em encontros (face a face ou virtuais) com outros burocratas” (p. 194). Um ponto importante para essa pesquisa, que trata da burocracia de médio escalão em rede multinível, é que “eles interagem sempre ou frequentemente apenas com os seus subordinados, superiores e pares” (p. 194) e “com um conjunto amplo de outros atores, sendo os pares em outras organizações federais os mais frequentes” (p. 194).

Por fim, o autor se debruçou sobre quais as formas de atuação e influência dos burocratas sobre as políticas públicas. Ele notou que, apesar de esses burocratas formarem um segmento diferenciado, eles operavam “um conjunto bastante diversificado de atividades em posições relativamente efêmeras” (p. 196) e que isso “dificulta a construção de uma identidade de grupo ou a estabilização de um tipo de conhecimento específico ou expertise” (p. 196). Por isso, os agentes que ocupam esse espaço da burocracia “passam a ter um papel importante na descoberta e construção das suas formas de atuação e influência, a partir da leitura que fazem sobre o sistema de ação” (p. 196). Neste sentido, o próprio burocrata de médio escalão participa do processo de formulação de quais seriam as atribuições do seu cargo. Ele sabe que é um cargo com suas especificidades, mas, também, tem grande espaço de atuação para moldar as atividades próprias do seu cargo de atribuição.

Pires (2018) analisou como os Burocratas de Médio Escalão estruturavam “interações laterais-horizontais (com burocratas de outros órgãos nas salas de situação) e interações verticais (com os secretários do Gepac e os ministros do CGPAC, diretamente ligados à presidenta)” (p. 199). Nas interações horizontais eles deveriam “articular os agentes envolvidos na prevenção e superação de obstáculos de implementação” (p. 199) e, nas interações verticais, “deveriam “subir” essas informações, expondo situações problemáticas ao alto escalão, visando correções e ajustes a partir da tomada de decisão no nível superior” (p.199). Isso faz com que, como os burocratas de médio escalão, esses atores “produzissem integrações, conectando ou não (ou de que forma) uma variedade de atores governamentais, por meio da gestão cotidiana de interações laterais e verticais” (p. 200). Pires conclui que esses burocratas “gerenciam

conexões, interferindo em fluxos de informação, distribuição de recurso e na definição dos parceiros considerados mais adequados ou legítimos para atuar nos processos de execução das ações governamentais.” (p. 202). Isso também os diferenciam dos demais burocratas: os de nível de rua operam traduções e adaptações das regras gerais e os de alto escalão se dão nos processos de tomada de decisão e definição de regras.

Cavalcante, Lotta e Yamada (2018, p. 15) destacam a atuação dos burocratas de médio escalão ao “estabelecer conexões horizontais (com seus colegas de trabalho e outras organizações) e verticais (com subordinados e superiores hierárquicos)” e “articular conexões é um diferencial decisivo em comparação com os burocratas de alto escalão e os de nível da rua” (p. 15). Para os autores, uma das maiores contribuições dos burocratas se dá quanto à possibilidade de eles conectarem diferentes fases das políticas, especialmente na “formulação e implementação, e desempenham um papel importante, muitas vezes invisível, na obtenção de resultados” (p. 15). No aprofundamento da análise sobre os burocratas de médio escalão, Oliveira e Abrucio (2018) fornecem contribuições sobre o efeito e a importância que a burocracia específica para a educação. Como essa pesquisa tem demonstrado, a educação é uma das políticas sociais que foi mais descentralizada e que conta com maior incidência e participação dos entes federados. Por isso, cabe analisar o papel dos atores que ocupam esses níveis de burocracia, uma vez que “o lugar particular que cada corpo burocrático ocupa na estrutura decisória e de gestão faz diferença” (p. 208).

Novamente, os autores recorrem a uma diferenciação desses burocratas com os demais. Diferentemente dos burocratas de alto escalão, este “não determina as diretrizes gerais do seu setor de atuação, não definindo em última instância, por exemplo, os serviços que serão ofertados no órgão público sob sua direção” (p. 212). Também não estão “na ponta desse processo, trabalhando diretamente nos serviços que gerencia, tal como o faz médicos, enfermeiros, professores etc.” (p. 212). Nesse caso, ela opera um processo de diálogo entre esses dois setores da burocracia. Os autores ainda acrescentam que, de modo especial, os burocratas contam “com autonomia para gerir soma considerável de recursos para a gestão do serviço público sob seu comando, o que não está disponível ao burocrata do nível da rua” (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018, p. 212). Isso se deve ao fato de que determinados recursos são destinados à gestão de determinado serviço público. Considerando tais proposições, os autores buscaram entender “o lugar específico da média burocracia, sua formação profissional e também as formas de interação com os demais burocratas”. (p. 221). Constatando, assim, que

a variável autonomia influenciou positivamente quando associada à qualificação; que as metas poderiam ser positivas para o gestor, desde que não tirassem a possibilidade de inovação da gestão; que o diretor necessita de certo grau de flexibilidade para atuar, uma vez que é ele quem está imerso naquela realidade e não pode despendê-la, única e exclusivamente, de um trabalho burocrático.

Este capítulo teve como objetivo apresentar a discussão sobre o federalismo e seus impactos na elaboração e implementação de políticas públicas. Percebemos que, nessa ascensão, ganham relevo as discussões que envolvam todos os entes federados. O destaque é para a governança multinível, que se apresenta como uma solução para lidar com essa questão macro em níveis micros. A pesquisa buscará lançar reflexões sobre como essas relações ocorrem na prática e quais as dificuldades e potencialidades do processo. Tendo em vista que as instituições são representadas por pessoas, será importante contar com os aportes teóricos dos implementadores do nível de médio escalão para entender melhor a dinâmica de trabalho desses indivíduos. Espera-se que, nos próximos capítulos, a discussão apresentada se materialize.

3 PANORAMA DA FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES NO BRASIL E NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO

Analisar como a universidade se articula com as demandas locais de onde está inserida é uma das mudanças que vieram no bojo das rápidas e profundas transformações que vivenciamos nos diversos setores da sociedade desde a redemocratização. Uma das exigências mais plausíveis é o de uma atuação maior dos atores dessa instituição junto aos atores da Educação Básica. O que se pode perceber é que isso tem se materializado, no caso da UFOP, por meio de uma aproximação no campo da formação continuada de professores. Formação que se dá a partir da realização de cursos de Extensão. No caso da UFOP, essa escolha específica significou colocar no centro das ações o professor. Ele se tornaria o mediador de toda essa ação extensionista da universidade em direção aos municípios. Uma das questões que se apresentam é sobre quais as exigências têm sido colocadas aos docentes pela legislação. Portanto, esse capítulo tem como objetivo situar a discussão da política de formação continuada de professores atualmente no Brasil e como a UFOP tem se organizado nesse sentido.

Essa pesquisa está ancorada, assim como Magalhães e Azevedo (2015), no pressuposto de que a formação continuada é oferecida aos professores como atualização/complementação ao longo de sua carreira. Distanciada da “perspectiva mercadológica, enaltecendo modelos, enquanto pressupõe o professor como executor, responsável pelo preparo de alunos para o mercado de trabalho, na perspectiva do novo desenvolvimentismo” (p. 17).

3.1 Entre contextos: a Lei de Diretrizes e Base da Educação (1996), o Plano Nacional de Educação (2014) e a Política Nacional de Formação de Professores (2016)

Diniz, Nunes, Cunha e Azevedo (2011) afirmam que nos anos 1990 se iniciam as pesquisas com enfoque qualitativo e voltadas ao interior da escola e de suas práticas educativas. Esse período também é marcado pela centralidade dos conteúdos escolares na formação dos professores e no desenvolvimento de habilidades dos alunos. Gatti (2008) afirma que se proliferaram cursos de formação continuada e em serviço com o discurso assentado na necessidade de renovação ou de atualização. Esses cursos foram uma resposta aos “desafios colocados aos currículos e ao ensino, nos desafios postos aos sistemas pelo acolhimento crescente de crianças e jovens, nas dificuldades do dia a dia nos sistemas de ensino, anunciadas e enfrentadas por gestores e professores, e constatadas e analisadas por pesquisas” (p. 58)

Para Gatti (2008), nos últimos dez anos, aumentou o número de iniciativas de “Educação continuada” e as discussões sobre esse conceito, nos estudos educacionais, não ajudam a precisá-lo. Ao mesmo tempo, Gatti (2009) alerta para o fato de que há uma lacuna na designação de formação continuada, uma vez que ela cobre um universo bastante heterogêneo de atividades. A autora distingue essas ações em duas naturezas, uma mais institucionalizada, em que são atribuídos certificados com duração prevista e organização formal, e outra menos formal que ocupa as horas de trabalho coletivo, grupos de estudo e reflexão, mais próximos do fazer cotidiano na unidade escolar e na sala de aula. Segundo ela, essas ações formativas têm o propósito de aprofundamento de conhecimentos porque, com os “problemas crescentes nos cursos de formação inicial de professores, a ideia de formação continuada como aprimoramento profissional foi se deslocando também para uma concepção de formação compensatória destinada a preencher lacunas da formação inicial” (p. 200).

Sobre essas ações, é possível perceber que existem alguns modelos. A autora afirma que alguns deles são desenvolvidos “em cascata” e os primeiros formandos são responsáveis por repassar aos demais a capacitação. Esse modelo permite abarcar um número imenso de participantes, mas é pouco efetivo. De outro lado, também existem cursos em pequenos grupos que permitem maior aderência à realidade docente e reforçam a reflexão sobre as práticas no contexto de atuação.

Em sua análise, Gatti (2009, p. 212) afirma que “políticas gestadas no âmbito federal, por mais legítimas que sejam, podem induzir as redes municipais e estaduais às práticas de formação continuada sem qualquer aderência a políticas que lhes são próprias, formuladas nas suas secretarias de Educação, com a participação de seus profissionais e a adesão de dirigentes e da comunidade”. Portanto, a autora faz uma crítica às ações que não levem em consideração o segundo modelo formativo. Gatti (2009) sustenta que essa formação é valorizada e exigida pelos professores, que enxergam nela uma possibilidade de desenvolvimento profissional e melhoria do desempenho em sala de aula. Ela acentua que existe a necessidade de elevar o desenvolvimento profissional dos professores e por isso “cobram-se das instituições formadoras a concepção e o desenvolvimento de programas de formação continuada” (p. 225). Da mesma forma, ela ressalta que a Educação tem sido cada vez mais vista como um bem público. Portanto, pressiona-se o poder público “a definir com maior clareza critérios que permitam aferir o desempenho dos professores em dado momento de sua trajetória profissional e as

demandas de formação continuada a serem atendidas” (p. 228). Daí resultam as avaliações de desempenho e a inclusão dessas formações nos planos de carreira docente.

À parte a natureza conceitual, fato é que na década de 1990 se arvoram iniciativas no sentido de promover mudanças nas políticas públicas no âmbito educacional que interfiram na formação docente. Essas iniciativas estão materializadas nos documentos que assentam a Educação nacional. Pioneira no período das reformas, a lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, ou mais conhecida como Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB), a lei dedicou, dos artigos 61 ao 65, espaço para reger os profissionais da Educação.

O inciso 2º, do artigo 62 da LDB, afirma que a “União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério”. Esse artigo assegura uma formação contínua aos docentes que é responsabilidade de todos os governos ofertarem. Outro inciso incluído no mesmo artigo garante que os mesmos entes deverão adotar “mecanismos facilitadores de acesso e permanência em cursos de formação de docentes em nível superior para atuar na Educação básica pública”, o que denota a dificuldade até mesmo em ter pessoal com formação em nível superior nas escolas. No Art. 62A, há garantia de que os profissionais das redes públicas de ensino poderão usufruir dessa formação continuada em instituições básicas e superiores, enquanto o art.62B garante aos docentes das redes de ensino, com três anos de exercício e sem diploma de ensino superior, o acesso diferenciado aos cursos de licenciaturas.

Os legisladores incluíram na LDB a necessidade de que as instituições de ensino superior estabeleçam “Programas de Educação continuada para os profissionais de Educação dos diversos níveis” (inciso III, do art. 63, da LDB) e o reconhecimento dessa formação continuada estaria contida dentro do plano de valorização. Para Magalhães e Azevedo (2015), a análise desses artigos da legislação aponta para “a precarização da formação, com implicações para o trabalho docente, ao centrar a formação na pedagogia das competências, cujos atributos são utilitaristas” (p. 19). Para as autoras, o que ocorre é que “centrar a formação docente no desenvolvimento de competências e na capacitação mostra o caráter do ensinar a fazer, naturalizando o sentido singular possibilitado por modelos que chegam às escolas através de programas/projetos do “como fazer o ensino” (p. 19). Portanto, há uma crítica de que o avanço foi na institucionalização do direito, mas sem um aprofundamento em seu formato. Com o subsequente esvaziamento de sentido do trabalho dos professores.

A Lei nº 13.005, assinada em junho de 2014, pela presidenta Dilma Rousseff, aprova o Plano Nacional de Educação. Ela foi apresentada no Congresso Nacional em dezembro de 2010 e, como visto, demorou algum tempo até ser apreciada, aprovada e apresentada a então Presidenta. O projeto de lei demorou dois anos para ser apreciado pela Comissão de Constituição e Justiça. É interessante notar que o projeto tem previsão decenal e, se aprovado no ano de sua apresentação, estaria por findar no ano de 2020. Todavia, apesar das críticas que possam ser feitas, todo regime verdadeiramente democrático deve prezar pela plena possibilidade de discussão. Ainda mais quando o tema está relacionado a uma área tão carente de atenção como é a Educação no nosso país. Mesmo assim, chamou atenção que o projeto foi apresentado ao Legislativo no segundo mandato do Presidente Lula. No total, foram 1.241 dias de tramitação.

Sobre o plano, ressalta-se as dez diretrizes que deveriam se tornar foco da ação do governo federal e, em consonância, dos governos subnacionais. O plano é um dos maiores indutores de formulação de política pública educacional da história do país. Para esta pesquisa, pretende-se demonstrar como a União buscou atuar para não só traçar o que deveria ser feito, mas, também, o seu grande papel de acompanhamento do andamento das ações no âmbito local. No seu artigo 5º, foram definidas as instâncias que deveriam monitorar e avaliar, periodicamente, o cumprimento das metas. Todas elas estavam, de alguma forma, ligadas à União. Isso mostra haver grande concentração de poder nesse ente federado para investir e indicar o que deveria ser feito. Não é objetivo dessa pesquisa aprofundar na discussão sobre o plano, o que importa é demonstrar como a formação continuada de professores entrou no radar de ações do governo e como a base federativa foi considerada, uma vez que, sem a adesão dos demais entes, a finalidade do plano poderia estar comprometida. Por isso, grande parte do texto envolve a definição de que essas ações deveriam estar em consonância com estados e municípios.

O PNE tem forte caráter indutor de políticas públicas e, nesse sentido, duas das particularidades do plano atravessam horizontalmente a pesquisa em questão. A primeira delas é o caráter indutor – uma vez que o PNE prevê, minuciosamente, várias ações que devem ser observadas em consonância com o regime de colaboração –, já que o próprio texto prevê que os entes subnacionais deverão construir seus planos com base nas metas e estratégias traçadas no Plano Nacional. Isso quer dizer que a União definiu diretrizes que podem ser acompanhadas no Plano Local.

A segunda particularidade é que o plano prevê metas e estratégias específicas para o campo da formação inicial e continuada de professores. Tal aspecto está diretamente ligado com a estratégia do governo de utilizar-se, respeitando o Art. 207, das universidades federais. A hipótese óbvia a que se chega aqui é que, no plano local, a universidade foi fortemente induzida, inclusive com recursos financeiros, a atuar nesse campo formativo.

Pretende-se ressaltar como o plano tornou-se uma diretriz de orientação das demais políticas. Esse fato tem relação com a própria construção do texto que, por diversas vezes, definiu a necessidade de os entes subnacionais cooperarem para o alcance da política. Chama a atenção que, as metas 15 e 16 estão no eixo de formação de professores. Essas são as metas que mais explicitamente dizem que esse objetivo é de todos os entes federados. Os outros trechos da lei também versam sobre esse aspecto, mais especificamente, nas suas estratégias.

Sabe-se que isso só seria plenamente atendido a partir da cooperação, justamente pelo fato de os professores da Educação Básica estarem, majoritariamente, nas redes públicas estaduais e municipais de ensino. Ou seja, sem a adesão dos entes subnacionais, seria inviável definir tais metas. Deve-se também salientar a questão da formação pelo fato de ela estar ganhando cada vez mais relevo e importância nas políticas públicas educacionais.

Distribuída em praticamente todas as metas do Plano Nacional de Educação (PNE), observa-se a intenção da União de coordenar, influenciar e definir as políticas dos governos subnacionais. Algumas vezes, a adesão ao plano parece ser automática. Mas, nas estratégias, parece não estar claro como seriam os procedimentos. Não está claro qual o tipo de indução do governo para que os demais entes aprovem planos de carreira dos profissionais da Educação que possuam incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação *stricto sensu*. Em outros momentos, porém, as contrapartidas são apresentadas. Serão citados dois momentos. O primeiro e principal meio de indução é a condicionalidade do cumprimento da meta, a partir de transferências e incentivos financeiros da estratégia 20.4, as demais estratégias apresentadas inferem o grande potencial financeiro da União utilizado para obter a adesão dos demais governos. O segundo meio, presente, por exemplo, na meta 9, estratégia 9.5, relaciona-se com a atuação de outros atores e organizações da sociedade civil. Incluindo, assim, outros atores institucionais.

Ligado com as reflexões que ora são apresentadas, estão, no plano, a previsão de formação de professores. O Plano incentiva a inclusão dos professores da Educação básica, em exercício, nos cursos de formação para profissionais em Educação. Todavia, nota-se que há a

inclusão de uma observação. Segundo o texto, isso deveria obedecer ao disposto no *caput* do Art. 207 da Constituição Federal. Tal artigo estabelece o princípio da autonomia universitária. Em síntese, para realizar esse item do plano é necessária uma articulação, incentivo ou indução no próprio sistema federal de ensino, devido, justamente, à autonomia das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). A União não fez, até por fugir de sua competência, uma inclusão automática dos professores da Educação básica no rol de alunos das IFES.

Quais são, então, os meios de indução da União para que as universidades auxiliem no cumprimento dessas metas? O que se deduz é que o financiamento, especificamente, por meio de editais, de ações de natureza formativa, é o principal instrumento. No campo da formação continuada isso se traduz, por exemplo, em editais de Extensão universitária, como os que financiaram o Programa UFOP com a Escola. Além disso, por meios legais, como a meta 13 do Plano Nacional de Educação, temos uma previsão de “ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de Educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores”, e se traduz, basicamente, em utilizar-se dos instrumentos do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior, como o ENADE.

A meta 15 versa sobre a articulação entre os entes federados, dessa vez, com o objetivo de garantir formação inicial e continuada aos professores da Educação Básica, orientando a elaboração, no prazo de um ano, da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. Em 2016, dois anos após a aprovação do plano, a Presidenta Dilma Rousseff aprova o Decreto nº 8.752 que institui a política anteriormente citada. A aprovação, no âmbito do conturbado ambiente político proveniente do *impeachment*, não parece ter tido efeito no financiamento de ações de formação continuada. Isso poderá ser visto, em breve, na discussão sobre o financiamento do Programa. Por agora, cabe dizer, que pouco do plano e da política tem sido levado adiante. No entanto, os princípios são orientadores da ação dos servidores da Educação, nas esferas federais, estaduais e municipais, e têm, sobre si, grandes cobranças por parte dos professores para ser incluída ou pelo menos prevista, no plano de carreira docente. Além disso, os planos estaduais e municipais foram elaborados em consonância com as diretrizes políticas elencadas.

Imbernón (2010), ao reconhecer os avanços nos conhecimentos teóricos e nas práticas de formação continuada, considera que houve uma evolução, mas que ela não foi acompanhada de estudos, sendo que levamos poucos anos analisando, pesquisando e escrevendo sobre essa

questão. No ponto de vista de Gatti (2008, 2010), tais cursos foram criados a partir do discurso que reforça a necessidade de atualização e renovação das práticas docentes. Dourado (2015, p. 312) acrescenta que “a formação continuada compreende dimensões coletivas, organizacionais e profissionais” e compreende em si “atividades de Extensão, grupos de estudos, reuniões pedagógicas, cursos, programas e ações para além da formação mínima exigida ao exercício do magistério na Educação básica” e tem a “finalidade a reflexão sobre a prática educacional e a busca de aperfeiçoamento técnico, pedagógico, ético e político do profissional docente” (DOURADO, 2015, p. 312).

Dourado (2015) afirma que a política nacional de formação dos profissionais da Educação Básica é essencial à profissionalização docente e “tem por finalidade organizar e efetivar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em estreita articulação com os sistemas, redes e instituições de Educação básica e superior, a formação dos profissionais da Educação básica” (DOURADO, 2015, p. 301). O autor salienta ainda que a ampla cooperação para a aprovação do Plano Nacional de Educação, a qual envolveu o Congresso Nacional e o Executivo sem vetos, e que “resultaram na Lei n. 13.005/2014, inauguraram uma fase para as políticas educacionais brasileiras” (DOURADO, 2015, p. 301).

3.2 A Universidade Federal de Ouro Preto, o Departamento de Educação e o Programa UFOP com a Escola

A Universidade Federal de Ouro Preto está inserida no rol de Instituições Federais de Ensino Superior do Governo Federal. Segundo o site da instituição, a UFOP foi criada em agosto de 1969, com a junção das Escolas de Farmácia e de Minas. Sediada na cidade mineira de Ouro Preto (MG), a universidade contou com seus dois primeiros cursos de licenciatura (História e Letras) na cidade vizinha, Mariana (MG), com a criação do Instituto de Ciências Humanas e Sociais em 1979. Ao longo dos anos, a universidade cresceu e ampliou seu espaço físico, ganhando novos cursos e oferecendo uma gama maior de serviços públicos. Suas ações têm sido, especialmente, voltadas às cidades sedes de seus *campi* e circunvizinhas. A universidade conta com *campi* nas cidades de João Monlevade, Mariana e Ouro Preto e abriga cinquenta e cinco cursos.

Ressaltamos, nesta pesquisa, o papel da pró-reitoria de Extensão. Essa pró-reitoria é o órgão da Administração Central da UFOP que tem a responsabilidade de elaborar e executar as políticas institucionais de Extensão da universidade. Segundo a página eletrônica da UFOP, a luta pela institucionalização da Extensão universitária tem se vinculado à própria luta pela consolidação dos direitos e garantias fundamentais expressos na Constituição Brasileira de 1988. A Extensão universitária é reconhecida no Estatuto da UFOP em seu art. 54, onde se lê

A Extensão Universitária, fundamentada na indissociabilidade com o Ensino e a Pesquisa, terá como objetivo desenvolver um processo educativo, cultural e científico, em articulação com a comunidade externa e com a participação dessa comunidade, para assegurar relações transformadoras entre a Universidade e a sociedade (UFOP, 1997).

A definição mais recente de Extensão universitária está expressa na Resolução CNE nº 7/2018 do Conselho Nacional de Educação. No artigo 3º, definiu-se a Extensão como uma atividade integrada à matriz curricular e à organização da pesquisa que promove a interação com as instituições de ensino superior e outros setores da sociedade, em articulação permanente com o ensino e a pesquisa. Da mesma forma, o CNE afirma que a ação extensionista deve se orientar por alguns princípios: a interação dialógica da comunidade acadêmica com a sociedade por meio da troca de conhecimentos, da participação e do contato com as questões complexas contemporâneas; a formação cidadã dos estudantes; a produção de mudanças na própria IES e nos demais setores da sociedade; articulação entre ensino/pesquisa/Extensão.

Segundo o site da pró-reitoria de Extensão da UFOP, observa-se um esforço para que a institucionalização da Extensão universitária ocorra de modo a criar uma abertura dialógica com outros segmentos da sociedade. É importante reconhecer que, ao longo dos anos, a concepção de Extensão universitária deixou de ser identificada somente com a transmissão do conhecimento acadêmico para camadas da população sem condições de acessá-lo, e passou a ser compreendida como um mecanismo para que os segmentos sociais penetrem na própria estrutura acadêmica, em um processo de enriquecimento mútuo. O site da instituição afirma que todas as universidades terão que se adequar a meta 12 do PNE que assegura, no mínimo, 10% dos créditos dos cursos de graduação utilizados em ações extensionistas. Em outras palavras, todos os estudantes de graduação terão que atuar na Extensão.

Uma das ações da universidade, ligada ao Departamento de Educação, é o Programa UFOP com a Escola. O Programa objeto desta pesquisa é definido pelo site da instituição como um projeto que desenvolve ações extensionistas em parceria e diálogo com cinco municípios

da região dos Inconfidentes em Minas Gerais: Mariana, Ouro Preto, Acaiaca, Diogo de Vasconcelos e Itabirito. No desenvolvimento da parceria, o Programa organiza e implementa cursos de Extensão e aperfeiçoamento em diversas áreas do conhecimento, atendendo às demandas apresentadas pelos municípios parceiros para a formação continuada de seus professores da rede pública básica.

Em 2003, o Ministério da Educação lançou o primeiro Edital ProExt - Programa de Extensão Universitária (ProExt). A Universidade Federal de Ouro Preto submeteu uma proposta em acordo com os requisitos do MEC e elaborou uma ação nas diretrizes propostas. Fazendo, então, um acordo com o Programa do governo federal. Trata-se de uma indução do Ministério no desenvolvimento das ações locais da universidade. Se não houvesse a autonomia da universidade, esse processo seria muito mais orgânico. Isso quer dizer, haveria aderência a essa pauta específica dos governos. Logo, esse movimento da universidade em direção às municipalidades, especialmente, no campo educacional, é uma iniciativa de incidir nos processos educativos que ocorre há algum tempo. E em ambas as oportunidades – ProExt e Programa Alfabetização Solidária –, isso se dá por meios externos, especialmente via Ministério da Educação. No entanto, superou-se a fase de iniciativas isoladas para uma fase de organização racional das iniciativas de formação continuada.

O Relatório de Gestão da UFOP (p. 15, 2007) reafirma o papel desta universidade na execução das políticas públicas, o que se efetiva no cumprimento da exigência constitucional do tripé em que ela se firma: ensino, pesquisa e extensão. Na parte do ensino, representam-se os aportes de recursos para a expansão de vagas do ensino superior público, via REUNI. Na pesquisa, estava a implementação de novos cursos de pós-graduação, com inserção internacional e melhoria das notas de avaliação dos programas. A extensão é colocada como o meio de “reafirmar o compromisso social da Universidade” (FORPROEX, 2000-2001, p. 5) e “objetiva interligar a Universidade, em suas atividades de ensino e pesquisa, com as demandas da sociedade” (FORPROEX, 2000-2001, p. 5). A universidade existe, enquanto instância relevante do âmbito da educacional, devido à sua alta capacidade técnica, é seguida de uma responsabilidade incorporada pela própria instituição com a fundação do Probase.

Para a universidade, uma das estratégias foi “estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade” (UFOP, 2007, p. 17). Esse objetivo está intrinsecamente ligado com o relacionar-se com as demais instituições locais

entendendo, claro, esse espaço de autonomia que elas possuem. A partir do relatório percebe-se que a administração da universidade se utilizou da Extensão como um meio para alcançar as instituições e de se relacionar com os poderes locais.

No relatório, o reitor afirma que a UFOP está “trabalhando diuturnamente para a valorização das ações extensionistas no âmbito acadêmico” (UFOP, 2007, p. 19) e “para isso, é necessário que os pesquisadores que desenvolvem a Extensão Universitária se sintam valorizados em seus setores por desempenhar essa atividade. Esse nos parece ser um ponto crítico. Trata-se de um processo contínuo” (UFOP, 2007, p. 45). Apesar disso, no relatório, a valorização se resume na elaboração de uma cartilha com os projetos desenvolvidos, encontros com os coordenadores e o seminário com os bolsistas de Extensão. O relatório, no entanto, não apresenta nenhum avanço ou conquista significativa. No caso do próprio Probase, embrião do Programa UFOP com a Escola, o orçamento não era da universidade, mas sim do edital do MEC. Permanece, então, um discurso de valorização que não é seguido de ações mais robustas. Observa-se que vai ao encontro com os relatos das entrevistadas Maria e Artur, que afirmam que dentro da própria universidade, a atividade de Extensão e de pesquisa tem reconhecimentos diferenciados e que a Extensão ocupa um lugar supostamente de menor prestígio. E isso, internamente, causa uma baixa adesão dos professores devido ao peso do reconhecimento. Os professores reconhecem, todavia, que são extensionistas e creditam à Extensão a vida da universidade.

O fim da vigência do financiamento do Probase, via Proext (2003), a partir de 2007, é marcado por uma ausência de dados sobre o Programa e uma maior dispersão das ações extensionistas da UFOP voltadas à Educação como mostra a tabela 3. Isso mostra haver um movimento contrário ao que previa o Probase. Esse momento de mudança é importante porque vai redefinir a atuação do Programa que passaria, a partir daí, a ser cada vez mais dependente da adesão dos municípios e da SRE. No mesmo ano, há uma articulação da Superintendência para desenhar um novo modelo que avançasse como Programa e tivesse como base a articulação dos diretores das escolas estaduais, a Superintendência e as Secretarias Municipais de Educação. Cabe destacar que todas as ações educacionais estavam na forma de projeto isolado, em 2007, o que sugere uma quebra no guarda-chuva que comportava todas as ações do campo educacional. A seguinte tabela também demonstra a grande participação de ações educacionais no cômputo da UFOP, em 2007.

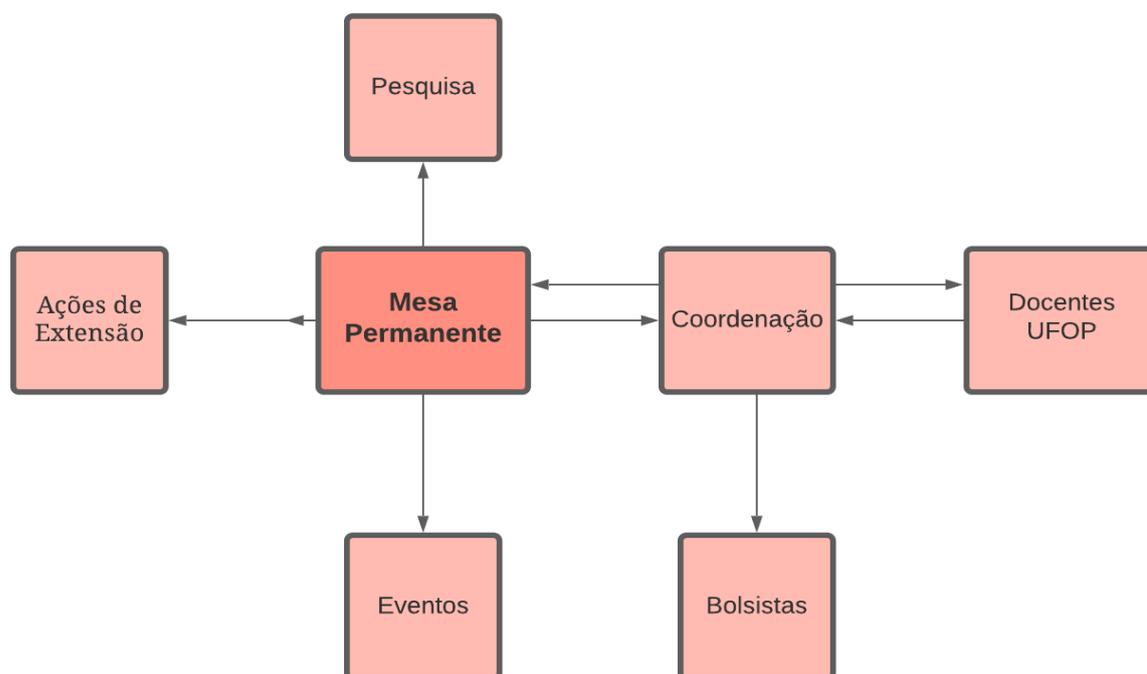
Tabela 3 – Projetos e bolsas por área (2007).

Área	Nº de projetos (%)	Nº de bolsas %
Educação	51 (40,8%)	13 (41,6%)
Comunicação	5 (4%)	3 (3,4%)
Cultura	25 (2%)	35 (39,3)
Direitos humanos	2 (1,6%)	10 (11,2%)
Tecnologia	6 (4,8%)	0 (0%)
Saúde	17 (13,6%)	16 (18%)
Meio ambiente	9 (7,2%)	3 (3,4%)
Trabalho	10 (8%)	9 (10,1%)
Total	125 (100%)	89 (100%)

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do relatório de gestão do ano de 2007 da UFOP.

Incrocci e Andrade (2018) apresentam os dados de área e programas contemplados com bolsas. Como exemplo do contexto geral do nosso país, a maioria das ações é realizada dentro da linha Educação.

A estrutura do Programa pode ser vista abaixo na Figura 2.

Figura 2 – Articulações da Mesa Permanente dentro do Programa UFOP com a Escola.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Para atender as demandas e organizar a sua ação, o Programa possui uma organização institucional. A principal função na estrutura é a coordenação. Todos estão ligados a este professor que preside a Mesa Permanente e que é responsável por relacionar o Programa com as instâncias institucionais internas e externas. Ele é assessorado por uma secretaria, que é

composta de bolsistas, organiza e ocupa o espaço físico do Programa (a sala E26 do ICHS). A coordenação também direciona a ação dos bolsistas vinculados aos cursos de Extensão, aceita ou não os pesquisadores vinculados ao Programa, organiza eventos e cursos de Extensão.

Na figura podemos visualizar que o Coordenador é uma peça central do Programa. Ele é escolhido dentre os professores da universidade e tem o papel de fazer as articulações internas, especialmente no sentido de obter recursos financeiros, e externas, com objetivo de buscar aderência das secretarias às propostas do Programa. Os professores que tiveram projetos aprovados podem vincular alunos ao Programa, os quais são chamados de bolsistas. Eles podem ser remunerados ou não. Esses bolsistas estão ligados à coordenação do Programa que registra sua participação e emite declarações de participação e pertencimento. A coordenação é responsável por coordenar e compor a Mesa Permanente. Da relação entre os professores com a Mesa surgirão os três produtos principais do Programa: as ações extensionistas, os eventos e as pesquisas. No próximo capítulo exploraremos as percepções dos professores ex-coordenadores do Programa sobre o Programa e as articulações operadas via Mesa Permanente.

4 A MESA PERMANENTE DE DISCUSSÃO DO PROGRAMA UFOP COM A ESCOLA NA PERCEPÇÃO DOS EX-COORDENADORES

Os escolhidos para iniciarem a rodada de entrevistas foram os docentes da universidade. Tendo em vista que o Programa possui uma ampla gama de ações e interações, estabeleceu-se como critério de escolha para a inclusão de um entrevistado nessa listagem a condição de já ter coordenado o Programa. Sendo assim, sete professores foram incluídos na listagem do Quadro 5, com a organização seguindo a ordem cronológica da coordenação, com o ano em que assumira. Durante o decorrer das entrevistas apareceu um fato novo que é a coordenação do Programa ter sido exercido por um professor externo à universidade. Ao incluir essa ex-coordenadora, totalizaram oito coordenações no período de 2003 a 2019.

Quadro 5 – Coordenações do Probase e Programa UFOP com a Escola.

Coordenações do Probase e Programa UFOP com a Escola.		
Ordem das coordenações:	Ano que assumiu:	Vínculo:
1ª	2003	Professor DEEDU UFOP.
2ª	2008	Professor DEEDU UFOP.
3ª	2010	25ª SRE.
4ª	2012	Professor DEEDU UFOP.
5ª	2013	Professor DEEDU UFOP.
6ª	2014	Professor DEEDU UFOP.
7ª	2016	Professor DEEDU UFOP.
8ª	2018	Professor DEEDU UFOP.

Fonte: elaborado pelo autor a partir das entrevistas (2020).

Em resumo, as coordenações tiveram pouco tempo médio de duração. Considerado o ano de 2020, os professores ficam pouco mais de dois anos à frente das coordenações. Se considerarmos que as gestões municipais das secretarias de Educação se dão, em tese, pelos quatro anos de governos, isso significa que a cada secretário municipal passam dois coordenadores do Programa. Em caso de uma reeleição, apesar de o secretário poder continuar mais tempo, seriam quatro coordenadores.

Todos os sete ex-coordenadores foram entrevistados e submetidos aos mesmos questionamentos e roteiros. Sobre as coordenações, apenas uma delas foi exercida por pessoa

que não era concursada da UFOP e, exceto as duas primeiras coordenações e a Coordenação externa à UFOP, todas as outras foram ocupadas por professores que haviam acabado de ingressar no quadro de servidores da universidade. Isso supõe dizer que as coordenações vieram acompanhadas de novas experiências e os professores trouxeram referências que não exatamente coincidiam com a lógica vigente do Programa.

Nesta pesquisa, as respostas às primeiras perguntas feitas aos ex-coordenadores versam sobre qual a trajetória deles junto do Programa. Para isso, questionou-se quantos anos o entrevistado já o conhecia, qual o primeiro contato com ele, a percepção sobre suas finalidades, as funções já exercidas, como está ou esteve organizado o Programa, a trajetória de financiamento, o planejamento e as reuniões entre os membros do Programa. Para organizar a análise, estruturamos o texto como em uma linha do tempo, das primeiras coordenações até as mais recentes.

4.1 O Programa de Apoio à Educação Básica (2003) e o Programa UFOP com a Escola (2007)

Durante a década de 1990, diversas discussões sobre a formação docente emergiram e circularam pelo país e pelo mundo. Essa temática surge como meio de analisar o seu impacto para a Educação porque, naquele momento, segundo Gatti (1992), havia uma crise formativa que permeava a área de formação dos professores. Para ela, pouco se falava e se discutia sobre as necessidades que o dia a dia colocava aos docentes e as implicações disto para sua vida. A autora também critica a separação do conteúdo pedagógico do disciplinar uma vez que a formação, “ela tem aspectos idiossincráticos conforme a natureza da disciplina objeto-de-ensino a que se dedique, mas há questões de fundo que perpassam a formação de qualquer professor (p. 70)”.

Gatti (2010, p. 1371) indica que, “em função dos graves problemas que enfrentamos no que respeita às aprendizagens escolares em nossa sociedade, a qual se complexifica a cada dia, avoluma-se a preocupação com as licenciaturas”. Para a autora, os cursos de formação de professores, em todos os tipos de licenciatura, têm oferecido cursos de modo fragmentado entre as áreas disciplinares e níveis de ensino e, portanto, “a constatação é de que há uma insuficiência formativa evidente para o desenvolvimento desse trabalho” (2010, p. 1371). Ela acentua que, diferentemente de outros países, o Brasil não conta com “centros de formação de professores

englobando todas as especialidades, com estudos, pesquisas e Extensão relativos à atividade didática e às reflexões e teorias a ela associadas” (2010, p. 1358).

A autora sustenta que esse problema formativo se dá a partir da avaliação e do desempenho dos alunos desses cursos, que se expandiram exponencialmente a partir de 1980. Ela coloca ênfase na afirmativa de que, apontar essas questões, não significa reputar aos docentes a responsabilidade sobre o desempenho das redes de ensino, visto que diversos fatores extra e intraescolares afetam esses resultados. Mas, segundo a autora, é necessária uma análise dessa formação porque “pensamos ser importante chamar a atenção para a questão específica da formação inicial dos professores, o que envolve diretamente as instituições de ensino superior, em especial as Universidades” (GATTI, 2010, p. 1359-1360).

Gatti (1992) afirma é consenso que a formação dos professores requer o aporte conjunto da dimensão da disciplina específica e da dimensão das ciências da Educação. E, nesse quesito, as universidades ocupam um local de atuação privilegiado. A autora sustenta que não é isso o que se tem assistido, uma vez que ocorrem iniciativas descontínuas, em geral, estimuladas e financiadas por agentes externos à universidade. Esse ponto será colocado em discussão na formulação do Programa UFOP com a Escola. Afinal, a iniciativa de iniciar o Programa foi da universidade? Se demonstrará que ele se inicia simetricamente com o histórico da universidade com o campo educacional da região e com o aparato indutor operado pelo Ministério da Educação para a promoção de uma maior responsabilização com as ações extensionistas.

O primeiro ponto a ser indicado é que o Programa UFOP com a Escola é uma ação extensionista, que surge a partir do Programa de Apoio à Educação Básica (PROBASE). Ambas as ações tinham como objetivo aglutinar as ações educacionais dos diversos departamentos da universidade (UFOP, 2008, p. 3), e que já estavam em desenvolvimento junto às escolas, em um único Programa de Extensão. O Projeto Acadêmico (2008) afirma que o Programa se desenvolveu com o objetivo de articular as agências educacionais da região e que, pela abrangência, também atendeu às propostas de renovação pedagógica da educação superior proposta pelo Governo Federal para a expansão da universidade.

Junto ao histórico apresentado no documento, alguns entrevistados afirmam que, desde 1992, diversos trabalhos eram desenvolvidos de forma pontual pela universidade junto às comunidades. No entanto, a ex-coordenadora Maria afirma que a UFOP tinha o objetivo de aglutinar as ações que eram desenvolvidas com as escolas e que isso resultou no planejamento e na implementação de um Programa da universidade que pudesse mediar a relação com as

secretarias municipais. Esse Programa originou-se a partir do financiamento do Ministério da Educação para ações extensionistas. No relato abaixo, podemos perceber que naquele momento originou-se o Probase.

[Maria - UFOP]

[...] quando, então, teve um edital do ProExt, né? Foi criado, então, um Programa pra atuar nas escolas básicas, definimos como Probase, que era justamente Programa de Apoio às Escolas de Educação Básica.

Além da fala da entrevistada, em pesquisa no Portal do Tribunal de Contas da União, Portal da Transparência da UFOP e em plataformas de pesquisa indicadas na Metodologia, foi possível encontrar diversos registros de ações educacionais da UFOP junto aos municípios. Ressalta-se que o Programa é uma dentre as várias ações da universidade. A mais longínqua ação registrada com as municipalidades também pode ser observada em Oliveira e Araújo (2020), onde as autoras ressaltam a atuação da UFOP junto às comunidades locais, na ação do Programa de Alfabetização Solidária, em 1997, que resultou em aproximações entre ela e o poder local do nordeste brasileiro e, depois, das cidades do entorno da universidade. Esta ação não pertencia ao escopo do Programa, até mesmo tendo em vista a data de realização, mas figura nas ações da universidade.

A partir do entendimento de que a formação de professores interfere positivamente no resultado das avaliações de rendimento estudantil e que a UFOP poderia atuar nessa questão, em agosto de 2007, foi lançado o Programa UFOP com a Escola, que, dali em diante, substituiria o Probase. Em um ato com a presença do reitor, segundo o relatório do Programa de 2008, a representante da SRE, os representantes dos municípios e a coordenadora do Programa lançaram o PIP, como uma ação do Programa UFOP com a Escola, que serviria como referência na elaboração das políticas educacionais.

4.2 Aglutinando ações extensionista: o Programa UFOP com a Escola na Proex e no Departamento de Educação da UFOP

A partir da experiência do Probase, a administração da UFOP convidou a coordenadora do Programa, a entrevistada Maria, para uma reunião em que se discutiria a fundação de outro Programa, mais sólido, que pudesse auxiliar os municípios e a SRE a avançarem na qualidade da Educação e que tivesse reflexos na prática dos professores. A entrevistada Maria afirmou que o reitor a convidou para uma reunião em que relatou ter sido procurado pela superintendente

da época “querendo uma... que buscava da universidade uma aproximação. Ela tinha então... o objetivo de construir um Programa... um projeto, um Programa de forma que pudesse se estabelecer um compromisso entre ambas as partes”. O processo foi impulsionado pela busca operada pela Superintendência de Ensino de Ouro Preto à UFOP, a partir do entendimento de que havia uma lacuna no relacionamento da universidade com a rede pública do entorno, fator que poderia ser solucionado a partir de um Programa.

A administração da SRE estava preocupada com esse problema, justamente, por interpretar o baixo ingresso na UFOP como baixo rendimento da rede. Caso a aprovação fosse alta, isso demonstraria um rendimento melhor dos alunos das escolas da região. Mais ainda: ficaria demonstrado o aproveitamento de se ter uma rede federal de ensino próxima das secretarias e da Superintendência. A capacidade tecnológica e os recursos da universidade eram percebidos como um trunfo, uma vez que a SRE teria a possibilidade de recorrer a essa instância, como fez. O diálogo também foi facilitado pelo fato de que o número de municípios que compõe a SRE é reduzido, fator reconhecido pela administração das escolas estaduais; nas palavras da Superintendente:

[Mariana – Superintendência de Ensino]

Era uma região rica por conta da facilidade de relação com a superintendência, por conta dos cinco municípios só, e nós não aproveitávamos. [...] E aí fizemos transformações, capacitações para nos ajudar a entrar na UFOP. Nasceu o projeto.

Tendo em vista que todas as escolas públicas da região poderiam usufruir mais dos benefícios de se ter a universidade em seu entorno, a superintendente interagiu com a administração da UFOP para avançar nesse sentido. Na universidade, o momento foi de aglutinar as ações e de dialogar com os professores dos departamentos. O DEEDU fez o diálogo e elaborou o projeto do Programa que contém, dentre outras coisas, os objetivos e o plano de ação. Além disso, fez o levantamento de todas as ações de Extensão que eram desenvolvidas dentro das escolas públicas da região. Na percepção da entrevistada Maria, havia uma reclamação constante que sugeria que a UFOP não dialoga com os municípios e suas instituições educacionais. Todavia, ao fazer o levantamento das ações que estavam sendo desenvolvidas e que poderiam agregar ao Programa, o relato da entrevistada demonstra que a atuação junto da comunidade fora frequente:

[Maria - UFOP]

muitas ações já aconteciam, inclusive tirava um pouco daquele falso senso comum dizendo que a UFOP não participa da comunidade, na verdade ela participava em muitas frentes, né? Mas o que foi se pensando... que naquele momento era importante buscar uma coesão, uma sistematização dessas ações.

Em 2008, a partir da aprovação do projeto do Programa, o Probase muda de nome para Programa UFOP com a Escola. Permanece o objetivo de ser um Programa de formação em serviço para os professores das redes municipais e estadual. O Programa possui um coordenador que tem, dentre as suas funções, a de se responsabilizar por elaborar o projeto do Programa. Esse projeto poderia ser apresentado à UFOP ou ao MEC, via edital Proext. O formato do relatório prevê os objetivos do Programa, histórico, professores e ações vinculadas. Em suma, estabelece quais ações o Programa se propõe a realizar e como. Outra atribuição da coordenação é elaborar o relatório da gestão, que apresenta quais ações foram realizadas, o público atingido e a avaliação das ações. A atribuição do coordenador envolve, também, os processos de articulação com os demais professores da universidade, com a administração da UFOP, com as secretarias e com a SRE. São os coordenadores que estabelecem uma relação direta com os secretários municipais sobre as demandas formativas dos professores da Educação básica.

A partir de 2008, o Programa consolida a sua forte ligação com a região e com a Educação básica a partir da fundação da Mesa Permanente e marca uma aproximação da universidade com os poderes locais e com as escolas. Essa aproximação estava intimamente relacionada à Reitoria e isso reverberou para que essa fosse a instância responsável por gerir e financiar o Programa. As ações do Programa tinham o intuito de auxiliar os profissionais da Educação básica, especialmente os professores, oferecendo cursos de formação continuada. Esse objetivo esteve diretamente relacionado à incidência da universidade nas escolas públicas, no aprimoramento e na melhoria da qualidade da Educação.

A aproximação da universidade com a SRE gerou uma forte defesa do Programa, tido como um dos principais elos da UFOP com a Educação na região. Foi profunda ao ponto de oferecer, à representante da SRE, a coordenação de um Programa institucional. Contudo, esse avanço foi acompanhado de demandas mais amplas, como se a universidade devesse apreciar e resolver todos os problemas que tangenciam o campo educacional. Temos o relato de uma ex-coordenadora que fala sobre o projeto do Programa UFOP com a Escola e o diálogo que teve com a superintendente. Chama atenção a expressão *adoção de escolas*, sugerindo que a UFOP adotaria e auxiliaria algumas escolas que tivessem rendimento baixo. Deve-se destacar que esse é, certamente, um objetivo muito amplo e que só é possível de ser alcançado a longo prazo.

Outro relato de um ex-coordenador também é listado para mostrar a metodologia do trabalho. Além de ser muito amplo o objetivo de a UFOP estar ali para toda e qualquer necessidade das redes básicas, a metodologia do trabalho também deixava a desejar, no sentido de que não havia uma concretude e uma permanência das ações – elas eram pontuais. Esses relatos revelam a percepção dos coordenadores sobre qual seria a função do Programa. De um lado, estava a visão que era mais alinhada com os secretários e a SRE, que entendia que a universidade deveria atender às demandas das escolas, ou seja, que as escolas e os professores deveriam pautar as ações do Programa. Isso se refletiu na visão de que a universidade era uma prestadora de serviços. De outro lado, estava a visão de um projeto pautada por uma lógica mais sistêmica e que não exatamente atendesse às necessidades mais prementes das escolas. Em suma, a primeira visão era mais imediatista e a segunda, mais longa.

[Maria - UFOP]

Com o projeto, a demanda era mais do que no campo da Educação. Era tipo assim: o que a UFOP pode nos ajudar?

[Joana - UFOP]

era muito mais uma prestação de serviço da universidade do que uma política de formação mais elaborada, mais bem pensada e tal, mas era o que se tinha naquela época.

O embate ganha corpo e termina por iniciar a terceira fase do Programa. Consistindo na ida do Programa da Proex para o DEEDU. Dois fatores essenciais ocasionaram a mudança do Programa da Pró-reitora de Extensão para o Departamento de Educação, no ICHS. O primeiro deles diz respeito às incertezas sobre a institucionalidade do Programa que adveio com a mudança na Reitoria, e a segunda era a necessidade de que as ações fossem mais sistêmicas e voltadas para o aspecto pedagógico. Fora isso, também havia uma dúvida sobre qual o lugar que o Programa ocupava na Reitoria:

[Joana - UFOP]

Na Proex, ele era um Programa especial, mas ele era um patinho feio, porque, assim, o que ele ia fazer dentro da Proex? Ele era um Programa de formação de professores dentro de uma Pró-reitora de Extensão sem um Departamento de Educação.

Ao término do mandato dessa reitoria, com mudanças, é normal que se questionasse esse lugar e que se buscasse entender melhor o significado do Programa. O *status* de Programa Especial, cedido pela reitoria anterior, foi uma forma de priorizá-lo dentro do cômputo das demais ações extensionistas da UFOP. Isso se alia ao fato que o objetivo de oferecer formação

continuada de professores a partir do Programa é muito específico dentro de uma universidade. É possível conceber que nem todos dão a mesma prioridade para essa temática. Institucionalmente, a saída do reitor fez com que esses questionamentos se acirrem e retira-se parte dos recursos que o Programa dispunha. No olhar dos entrevistados, a mudança interna de cargos impacta na atuação do Programa. Porque não é mais como os compromissos firmados inicialmente, internamente os acordos têm que passar por novas discussões para fazer alocações e atuar. A questão do financiamento, por exemplo, deixa uma dependência nos editais federais de financiamento.

[Ana - UFOP]

Depois, é que vai perdendo, com a saída do João [Luiz][...] na gestão do Rogério que eles falavam “não pode ser especial. Todos são especiais. Porque só vocês são especiais? Não entende a maneira na gestão dela, e vai limitando a maneira que a *UFOP com escola* agia. A *UFOP com escola* perde o carro, as viagens.

[Artur -UFOP]

Inclusive, tinha uma [sala] que era do *UFOP com a Escola* e o pessoal questionava por que o *UFOP com a Escola* tinha uma sala e os outros programas, não tem. [...] ele sempre teve essa tensão desse ***não-lugar***. Eu acho que o *UFOP com a Escola* ocupa esse ***não-lugar*** desde que foi criado. (grifo nosso)

Em um primeiro momento, a administração da UFOP arcou com a responsabilidade e fez uma grande ampliação nas ações e no arcabouço de atuação do Programa, que foi além das ações de formação continuada de professores. Contudo, quando termina o mandato do reitor João Luiz, esse processo parece ter criado um vácuo e as prioridades foram se invertendo dentro da própria instituição. Não é que se negue a importância do Programa, mas o seu lugar institucional sofreu uma alteração.

A terceira mudança inaugura o período atual, uma vez que é marcada pela transferência do Programa para o Departamento de Educação. Cabe salientar que não foi uma mudança rápida; o ex-coordenador Marcos sucedeu a coordenação externa à UFOP e relatou haver uma dificuldade na passagem da Proex para o DEEDU. Havia uma dificuldade dos que já estavam envolvidos de abdicar do Programa. O DEEDU, por sua vez, argumentava que a ação estivesse sob sua custódia.

Junto a isso, estava a inconformidade com a metodologia de trabalho do Programa e com a filosofia de que ele estava ali para atender às demandas da Educação. Percebe-se um movimento salutar no sentido de superar uma barreira cultural que havia estabelecido de prestação de serviços. A ida para o Departamento de Educação teve como finalidade atingir

dois pressupostos: superar a metodologia mais pontual com uma ação mais sistêmica e um aprofundamento na dimensão pedagógica. O trecho do relato de Joana demonstra que os professores do DEEDU desaprovavam a maneira de atuar do Programa:

[Joana - UFOP]

[...] sempre contrataram pessoas de fora pra poder resolver os problemas, por exemplo, da Educação nos dois municípios e quando precisavam da UFOP, a UFOP... o olhar pra UFOP era um olhar assim: vem aqui ajudar a gente e prestar esse serviço pra gente porque vocês podem fazer isso. Então, assim, a UFOP era o 0800 das prefeituras

A crítica a esse relacionamento é acompanhada de uma diferenciação entre os municípios. A percepção é a de que as cidades que possuem um campus da UFOP são aquelas em que o diálogo mais se converge para esse lado utilitarista, de prestação de serviços e que as cidades menores e que não possuem um campus veem um potencial muito maior nas ações do Programa. As maiores cidades são as com maior receita fiscal, quer dizer, existe um maior aporte de recursos para áreas como Educação. No caso citado no relato anterior, os municípios investiram recursos em pessoas externas ao contexto local e, impossibilitados ou em caso de insucesso, a universidade seria a opção escolhida. Não conflitando com a concepção de que a universidade teria capacidade, mesmo antes, para atuar em determinado assunto do campo educacional.

O impacto seria sentido na questão dos objetivos e dos princípios do Programa. Com uma vasta atuação no âmbito da Proex, o Programa poderia se desdobrar para qualquer área, mas perderia uma faceta que seria própria sua. A atuação pontual também incide sobre a metodologia do trabalho que não torna conciso um resultado ao longo do tempo, mas apresenta uma amostra do curto espaço de tempo. Isto é, há uma confiança maior em um trabalho mais sistêmico onde estejam claro os objetivos, os princípios e a maneira de atuar do Programa.

O resultado do impasse com a administração da UFOP foi resolvido com a ida do Programa para o Departamento de Educação. Ou seja, voltar ao modelo inicial que é o de submeter a proposta a editais de financiamento e de desenvolver as ações consoante com a disponibilidade do Programa. O financiamento é o mais importante meio para impulsionar o Programa porque incentiva professores e alunos a desenvolverem ações voltadas à Educação básica. Em 2014, o MEC lançou um novo edital ProExt que, novamente, financiou o Programa de maneira objetiva, isto é, o Programa deve ser um agregador das Secretarias Municipais e da SRE com objetivo de oferecer ações de formação continuada aos professores da região.

Agora, as ações são submetidas à Proex e os projetos aprovados podem, ou não, receber bolsa. Isso quer dizer que o Programa, em si, não recebe mais financiamento da UFOP. Nesse modelo, o financiamento é feito de acordo com as ações que o Programa consegue agregar dentro de si. Em síntese, o Programa se iniciou com a aglutinação das ações em um Programa *guarda-chuva*, que comportasse as diversas ações extensionistas do campo educacional para realizar em parceria com a rede básica.

4.3 Dialogando com municípios e a Superintendência: a Mesa Permanente de Discussão (2008)

Para Gomide e Pires (2014, p. 13) os arranjos institucionais “compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares”. Tais arranjos “definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, e as formas de relações entre os atores” (p. 13). No nosso caso político-institucional, “temos vários atores e interesses a serem coordenados e processados na execução de uma política: burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil”. Por isso, os autores concluem que “compreender o funcionamento de políticas requer aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação aos processos de implementação destas” e isso significa fundamentalmente que, no nosso ambiente institucional,

caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e de controle (social, burocrático e judicial), são necessárias, também, capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, o processamento dos conflitos decorrentes e a formação de coalizões políticas de suporte para os objetivos e as estratégias a serem adotadas (p. 14-15).

A Mesa Permanente é um desses mecanismos que robustece a relação entre esses atores institucionais, parte deles federativos (municípios e o Estado), e que possibilita a formação de uma coalizão em torno da problemática educacional, especialmente de formação continuada, para buscar soluções que rumem no sentido de melhoria das redes. A Mesa é essencialmente, a partir dessa conceituação, um espaço que possibilita o surgimento de arranjos institucionais. Ela possui uma estratégia multinível por congrega poderes locais, como as prefeituras, e poderes regionais, como o estado de Minas. Ele é complexo, da mesma maneira, por possuir esse formato multinível e institucional.

Lotta e Vaz (2014), no que lhes concerne, afirmam que, nas últimas décadas, “a crise internacional, as transformações sociais, as novas estratégias do capital internacional e a ‘globalização’ trouxeram aos Estados a crise fiscal e novas demandas em termos de gestão pública”. Para os autores, em países da América Latina e no Brasil a pós-redemocratização foi de descoberta das demandas políticas e sociais que estavam reprimidas. “Esse movimento trouxe à agenda do Estado a redefinição de seu papel e tamanho, além de explicitar a necessidade de aprofundar as relações estado sociedade” (p. 173), o que significa que avançamos em direção a descentralização das políticas o que “pode promover desequilíbrio nos resultados das políticas, na medida em que se delegam responsabilidades a entes locais que nem sempre têm capacidades de gestão e recursos compatíveis para implementá-las (Arretche, 2012, 2010)” (p. 173). Lotta e Vaz (2014) reafirmam as dificuldades da descentralização em um país como o nosso, “onde coexistem políticas do Governo Federal, dos 27 governos estaduais e de mais de 5.560 municípios, num contexto de alta diversidade e desigualdade regional” (p. 173).

Os autores analisam que, nesse contexto de complexidade, novos e profundos arranjos institucionais estão sendo desenvolvidos a partir de experimentações que potencializem os arranjos locais. Eles afirmam que os arranjos institucionais complexos são compreendidos como “as regras e instâncias específicas estabelecidas para definir a forma de coordenação das políticas envolvendo um número significativo e heterogêneo de agentes públicos e privados, abrangendo diferentes etapas do ciclo das políticas públicas” (p. 173). A definição dos autores se aproxima em muito da apresentada anteriormente como se observa pelo trecho elencado. Ambos os textos são contemporâneos e indicam que a análise das pesquisas partiu de pressupostos teóricos idênticos.

Em sua pesquisa, Lotta e Vaz (2014) reafirmam que o contexto brasileiro carece de iniciativas do que os autores chamam de inovação na gestão. Para eles, todo esse processo

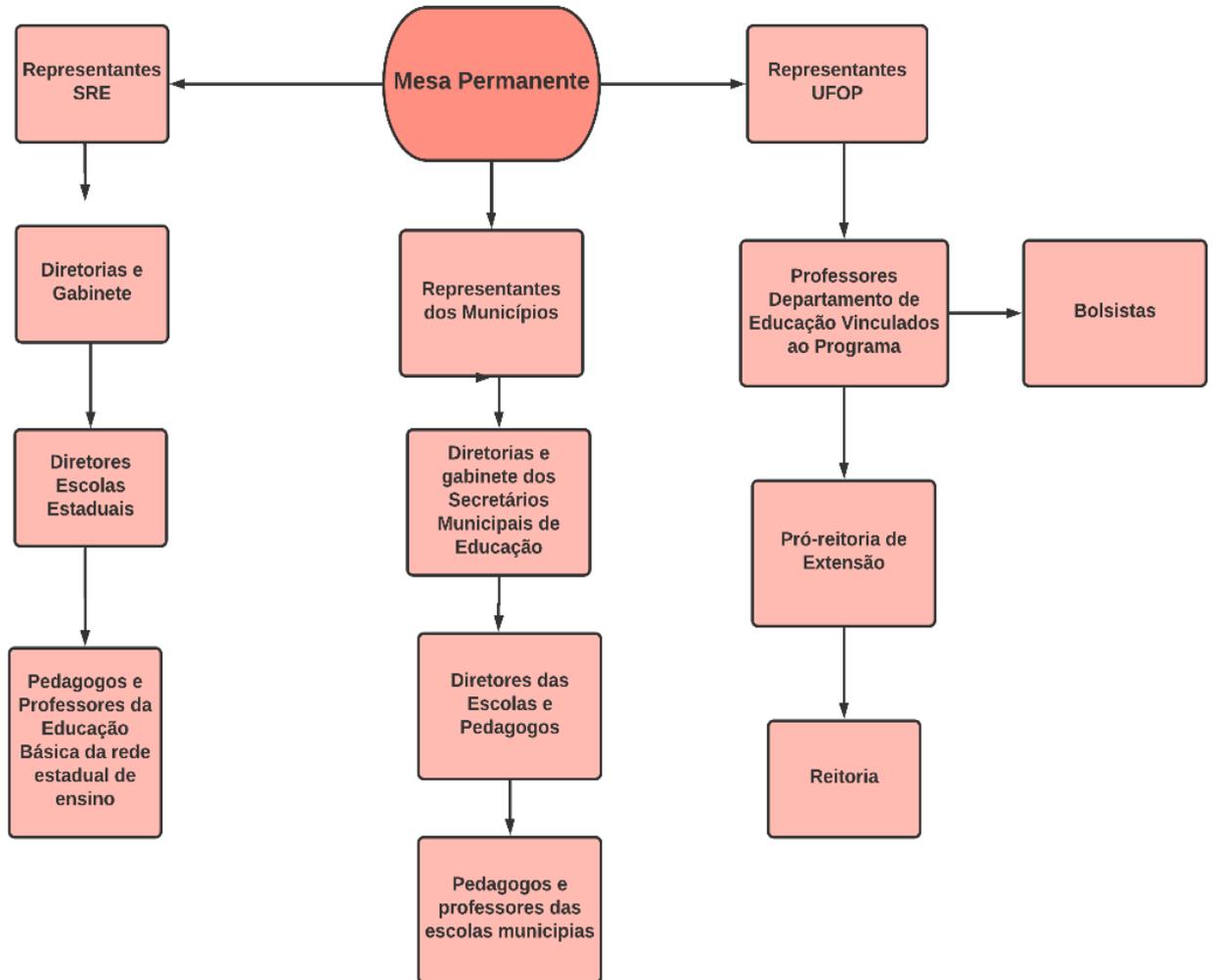
deve orientar-se para objetivos concretos de solução de problemas específicos, criar condições que permitam a experimentação de novos modelos e sua constante atualização a partir das lições aprendidas com a prática e, por fim, engajar amplos leques de atores para assegurar legitimidade e viabilidade das mudanças (p. 174).

Quando se analisa o contexto da Mesa Permanente, o que vemos é uma consonância com essa iniciativa de ampliar o leque de atores em um modelo de constante atualização e que permite colocar em prática iniciativas acordadas, novamente, com amplo respaldo no que se refere a assegurar a legitimidade.

O que surge da Mesa é complexo e potente por contar com essa ligação diretamente com os contextos municipais, o menor nível federativo. Segundo os autores, as experiências que surgem a partir da primeira década desse milênio “têm impulsionado um processo de inovações que pode ser organizado em três grandes eixos de mudanças” (p. 178) O primeiro eixo é o das relações federativas; o segundo é o da intersetorialidade, na busca de políticas públicas que integrem diferentes setores; e o terceiro, e último, prevê a inclusão de novos atores na tomada de decisão e na implementação das políticas públicas. Os autores afirmam que “a literatura demonstra um movimento recente de valorização da coordenação federativa nas políticas sociais. Há um claro impacto na construção de novos arranjos institucionais marcados pela complexidade em sua dimensão federativa, com distintos modelos de gestão” (p. 178).

Esta seção tem o objetivo de apresentar a percepção dos ex-coordenadores sobre a Mesa Permanente. Esta é a segunda parte da primeira dimensão do Quadro 4. Todos os ex-coordenadores demonstraram conhecer a proposta da Mesa Permanente e afirmam que participaram dela enquanto estavam no Programa. A Mesa Permanente é uma das ações do Programa UFOP com a Escola que, desde 2008, tem sido o *locus* onde se reúnem representantes da UFOP, das Secretarias Municipais de Educação e da SRE. A partir de reuniões mensais que contam com a participação dos professores da universidade, os representantes das secretarias municipais de Educação e da Superintendência, em uma pauta estabelecida pela universidade, mas decidida conjuntamente pelos membros. Ali, são decididas as ações que vão ser desenvolvidas pelos professores do Programa. Sendo assim, ela é caracterizada como um instrumento privilegiado na incidência do Programa e da universidade nos municípios. Bichir (2016) ressalta que, no federalismo brasileiro, municípios e estados são entes com autonomia política e administrativa e, por isso, a implementação de políticas dependerá da capacidade de coordenação e instrumentos da União para incentivar os níveis subnacionais a seguir seus objetivos de políticas.

Figura 3 – Relações Institucionais operadas a partir da Mesa Permanente



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

O processo de descentralização de políticas sociais, a partir da Constituição, foi acompanhado da implementação de mecanismos de coordenação de políticas para garantir parâmetros gerais e que os objetivos centrais das políticas sejam mantidos (ARRETCHE, 2002; ABRUCIO, 2005; GOMES, 2009; BICHR, 2016). O Programa, neste sentido, funciona como um instrumento para concretizar a ação de indução que vem do Governo Federal. Sendo assim, a universidade é um ator que auxilia na coordenação. Dado a indução do Governo Federal, via editais de Extensão, a Mesa Permanente é uma arena em que se encontram representantes as instituições municipais e o Estado de Minas, ressaltando o papel de coordenação da universidade em âmbito local específico.

Essa é uma estratégia adotada na Educação que foi usar recurso do MEC para induzir as universidades a fazerem determinadas políticas. Como existe a autonomia das universidades,

a mesma lógica da coordenação federativa apresentada no capítulo 2 foi usada para induzir a universidade. Esse é o único mecanismo de fazer com que a universidade adote determinada postura. Como o MEC não tem, por vezes, como dialogar com as universidades porque muitas delas são contra algumas políticas que o Ministério quer implementar, o único jeito é fazer edital, induzir, dar dinheiro.

Essa Seção aborda o mecanismo de coordenação federativa desenvolvido para garantir a coordenação na implementação de políticas educacionais nacionais no âmbito da região dos Inconfidentes. A Mesa Permanente é mecanismo elaborado com intuito de aprimorar a gestão das redes públicas de ensino regionais. Nela, é possível congrega os entes e deliberar sobre ações no âmbito da universidade e das escolas. Para obter a adesão dos municípios, é essencial que o processo esteja pautado em uma relação negociada entre os membros representantes. A universidade é uma instituição com grande influência no contexto regional e há essa busca da Superintendência. Isso se junta ao fato de que a universidade possui autonomia do ponto de vista jurídico, reverberando nos espaços construídos dentro dela. Sendo, portanto, um espaço de autonomia para todos os entes negociarem suas políticas. Ser independente não significa estar fora do alcance da pressão do Poder Executivo ou Legislativo Municipal, a decisão sempre estará sobre o respaldo desses poderes.

Questionou-se aos ex-coordenadores em que momento tiveram contato com a Mesa e qual seria a inspiração para esse modelo que ela foi tomando ao longo das gestões dos ex-coordenadores. À exceção da primeira coordenação, todas as outras se iniciaram com a Mesa Permanente em andamento. Por isso, todos os professores afirmaram conhecê-la desde o seu primeiro contato com o Programa. Sendo assim, participar do Programa está intimamente ligado com a participação nas ações da Mesa.

Para a ex-coordenadora Maria, a Mesa Permanente é a evolução de um modelo que já existia no Probase e que surgiu da necessidade de obter a participação das secretarias no processo de implementação do Programa. Nesse sentido, relacionar-se com essas instituições seria intrínseco ao próprio objetivo do Programa, que é de ofertar formação continuada aos professores da Educação básica, cujos servidores compõem o quadro dos municípios e da SRE. A procura pelo diálogo parece ser um dos eixos norteadores da própria ação quando não simplesmente impõe seu desenvolvimento, mas procura decidir o que será feito em conjunto com os demais atores das secretarias e SRE. A Mesa Permanente é uma inflexão no sentido de formar as gestões municipais e do Estado, dentro de um espaço dialógico, para serem

protagonistas no contexto local. A formação de um espaço próprio de autonomia, com foco no objetivo principal de discutir a política educacional no âmbito local, criou uma possibilidade de concretizar as disputas existentes dentro do próprio federalismo brasileiro.

[Maria - UFOP]

[...] a CAPES abriu um edital que chamava *Projeto CAPES Novos Talentos*, todos os projetos ligados à Educação a gente encaminhava... chamava Fórum Permanente da Escola, que era essa Mesa Permanente, e eles poderiam estar discutindo.

Já para a entrevistada Ana, o arranjo multinível da Mesa Permanente é inspirado em uma ação do Ministério da Educação que era muito mais ampla, com abrangência nacional. Gomide e Pires (2014) ressaltam que a análise da interação entre atores institucionais do Executivo “faz-se necessário examinar o processo concreto para se colocar em prática essas políticas e compreender como ocorre a relação entre a atuação das burocracias do Poder Executivo e os mecanismos de controle e participação política” (p. 12). Neste sentido, a relação que se dá entre essas instâncias é de caráter multinível. O que se propõe, a partir do desenho da Mesa, é uma mediação do processo das relações federativas.

Tendo em vista a experiência que a ex-coordenadora teve em outro Programa Nacional, criou-se um mecanismo adaptável ao contexto local que reunisse as escolas estaduais municipais e as instituições federais. Sua ideia foi levada à Pró-reitora e resolveu adotar-se um modelo semelhante no Programa UFOP com a Escola, ainda no momento de fundação e com o apoio amplo da Superintendente, que mais tarde se tornaria coordenadora do Programa. Caso o Programa já fizesse parte do Departamento de Educação, a construção da Mesa Permanente não necessitaria dessa adesão da Proex. A entrevistada sugere que a trajetória do Programa está intrinsecamente ligada com a de um órgão do MEC, a SECAD, responsável pelo primeiro edital Proext, que financiou o Probase, e aparece aqui, novamente, como responsável por oferecer subsídio técnico de elaboração de desenhos institucionais complexos e multiníveis como é o modelo da MP.

[Ana - UFOP]

No ano de 2008 [...] a SECAD, queria fazer um mapeamento nacional da EJA. Então eu tive muitas reuniões ali, e foram constituídas uma agenda territorial e uma **Mesa Permanente de Estudos**. Eu me inspirei nesse trabalho do MEC, da SECAD, e comentei isso com os pró-reitores de Extensão. Que seria interessante para a gente ter um apoio da superintendência.

A adaptação do modelo, no contexto local, considerou a dinâmica das agendas dos atores, decidindo que as reuniões poderiam ser ampliadas tendo em vista a disponibilidade e

necessidade das secretarias e da SRE. Os encontros nacionais eram chamados agenda territorial, localmente, as reuniões eram nomeadas de Mesa Permanente. Apesar disso, o nome agenda territorial parece bem próprio porque o primeiro contato deveria ser uma reunião a ser agendada com os secretários municipais e a SRE. O primeiro formato da Mesa Permanente, quando o Programa ainda estava na Proex, envolvia a participação dos próprios secretários de Educação. Os secretários são tidos como representantes diretos dos executivos municipais, possuem respaldo para decidir e se posicionar mediante às decisões tomadas. O projeto era ambicioso a ponto de buscar a incidência de políticas públicas educacionais e isso só poderia se concretizar a partir de ações mais robustas com os executivos e legislativos municipais, especialmente o primeiro. Tudo isso com vista a ser um intermédio com aqueles que estão na ponta da cadeia: os professores.

[Ana - UFOP]

Na época eram os secretários que representavam os municípios [...] eles têm o poder de organização, de veto, então eles precisam estar presentes, se não, não chega até o professor a questão. Representatividade é um nível que não avança.

Os secretários estabeleceram uma relação mais próxima no momento de implementação da Mesa Permanente e do Programa, quando havia esse incentivo financeiro, em 2010, do Programa Jovens Talentos da Capes, que resultou em uma ampla mobilização nos municípios para a realização das ações. Operado através do desenvolvimento de diversas atividades formativas, o programa gerou uma repercussão positiva seguida da aderência das próprias titularidades das Secretarias Municipais de Educação. Com a evolução do Programa, isso se alterou, evoluindo para a representação indireta dos secretários na MP. Os mesmos municípios do começo ainda a compõem, mas a participação dos secretários é menor em proporção do que se tinha no momento de implementação. Atualmente, apenas uma secretária de Educação de município participa e todos os demais são membros-representantes. Isso afeta diretamente o processo de construção de políticas e discussão de ações porque os agentes representantes deverão, antes de tomar qualquer decisão nesse sentido, comunicar-se com o secretário. Este, por sua vez, dependerá dos recursos e da autoridade da prefeitura e da câmara para que qualquer coisa se torne lei ou seja executada.

[Ana - UFOP]

A SRE era bem indutiva. Ela dizia “ai, nossas escolas”. Percebe? Porque ali, todo mundo era dependente dela.

A 25ª SRE desponta como ator importante e é percebido como uma instituição que pode agregar as secretarias dos municípios, sendo o primeiro a aderir à Mesa Permanente. Há duas questões importantes na entrevista de Ana sobre isso: o fato de a SRE ter um papel de indução no processo de aglutinação entre os entes. Todos os municípios estão sob o guarda-chuva da SRE e são dependentes dos ditames de sua política, dado que nenhum dos municípios possui uma rede própria de ensino que elabore e implemente a política pública educacional. No contexto local, é ela a responsável por inspecionar o cumprimento da legislação que vem do Estado de Minas Gerais e que norteia as ações municipais. Obter a adesão da SRE significou um impulsionamento por se tratar de uma instituição com influência direta nas tomadas de decisão. Sendo uma iniciativa privilegiada, onde se assentavam aqueles que trariam as demandas que guiarão as discussões, a MP se tornou um espaço importante dentro do Programa e, no contexto educacional da região, se projetou em uma arena de planejamento e decisão da estratégia de atuação da rede pública de ensino, no que se refere ao avanço na qualidade da Educação e da formação dos professores.

A definição do calendário de reuniões no modelo federal, onde eram previstas reuniões trimestrais, passou por uma adequação no contexto local quando se definiu que, mensalmente, os membros da MP se reuniam e discutiam uma pauta específica. Este cronograma com os representantes deu base para a continuidade das ações e a demarcação de um espaço já delimitado e estável para o planejamento da política educacional local. Para as coordenações do Programa, isso fez com que se obtivesse um gasto menor de negociar, individualmente, uma agenda com cada município membro.

A SRE envolveu-se na concretização e na implementação do Programa e da Mesa, produzindo as condições fundamentais para que o processo se consolidasse. Ela agrega os municípios e delimita o campo de atuação da MP na microrregião que está sob sua jurisdição. Sua importância é tão contundente que foi responsável pela única coordenação exercida por um servidor de fora do quadro da UFOP. Nenhum dos municípios contou com seu representante na coordenação do Programa. A entrevistada Mariana, ex-servidora do Estado de Minas, superintendente de ensino na época de criação do Programa UFOP com a Escola, ressalta que o processo de articulação com os municípios se dava de forma muito intensa desde a formação da MP, antes de sua coordenação. Ela afirma que se sentia em uma posição diferenciada por não ser uma professora da universidade e teve que aprender como era trabalhar nesta instituição federal como afirma abaixo.

[Mariana – Superintendência de Ensino]

Nós colocávamos um cardápio de possibilidades junto aos parceiros [...] ela era democrática, aqueles que tinham maior necessidade da Educação pública. [...] A professora Maria conduzia muito bem, aprendi com elas, né. [...] eu era uma estranha no ninho. Não tinha esse vínculo de funcionária da UFOP.

A utilização do termo *cardápio* sugere a oferta das ações aos municípios para que eles escolhessem. Para uma ampla gama de projetos, a coordenação da SRE no Programa promoveu intensa negociação e articulação, internamente e externamente. No âmbito institucional, a ex-coordenadora buscou os professores dos diversos departamentos, que desenvolvessem ou estudassem determinada temática, para que acoplassem suas ações no Programa, dessa forma, os representantes municipais escolhessem aquelas que lhes interessavam. No âmbito interinstitucional, mesmo não ocupando mais a SRE, Mariana ainda possuía o prestígio do cargo ora ocupado. Isso quer dizer que havia nas secretarias municipais uma confiança no trabalho da ex-coordenadora. O processo de adaptação ao processo de negociação institucional, dificultoso em virtude da falta de vínculo com a UFOP, é tido como aprendizado na sua afirmativa.

As reuniões da Mesa Permanente ainda são realizadas mensalmente e contam com a participação de todos os municípios e da 25ª SRE. Ela chegou a incluir o município de Conselheiro Lafaiete, mas acabou perdendo a aderência dessa Secretaria de Educação. Para além disso, as representações estão em um movimento de ampliação. Na entrevista com Artur percebemos a inclusão de representação da Pós-graduação em Educação da UFOP, do Departamento de Educação e representantes de Conselhos Municipais de Educação. A Mesa Permanente é uma das ações do Programa que conta com financiamento e, por isso, possui uma bolsista para fazer a interlocução dos professores da UFOP com as secretarias de Educação. Na última coordenação, de Mateus, percebe-se o avanço no sentido representativo de classe com a ampliação do convite para participar nos sindicatos de professores, dos grupos da UFOP que trabalham com temáticas específicas como Inclusão e Relações Étnico-raciais. A partir dos relatos abaixo, é possível perceber esse movimento de ampliação que leva as representações para além das Secretarias Municipais de Educação e que começa a agregar outros setores da própria UFOP e de movimentos de representação, como os de professores, da sociedade e dos conselhos municipais de Educação.

[Artur -UFOP]

Atualmente temos a representação de dois conselhos municipais de Educação: Mariana e Ouro Preto. [...] A pós-graduação está com a gente, também. E o Departamento de Educação tem uma representação também, com a chefia, que participa das nossas reuniões da Mesa.

[Mateus - UFOP]

acrescentou, na Mesa, representantes dos Sindicato dos Professores, representantes dos Conselhos Municipais, dos municípios que já tem eles formados, os conselheiros indicados pelo conselho. [...] E a gente tem convidado grupos da UFOP que trabalham com temáticas. Então, o NEI a gente já chamou, que estudam a Inclusão, a gente tinha feito o convite para o NEABI também para participar.

Para organizar o processo de diálogo ainda são marcadas reuniões mensais entre os membros da MP. No relato de Mateus percebe-se a existência de reuniões prévias às da Mesa que congrega os professores da universidade e é responsável por elaborar uma pauta para as reuniões ampliadas. A entrevistada demonstra o frequente protagonismo dos professores da universidade na construção da pauta, mas que foi tido como não-arbitrário, uma vez que todos são comunicados e podem requerer se incluem ou não algum ponto. Merece atenção o fato de plataformas digitais terem facilitado e dinamizado o contato com e entre os representantes. A proatividade por parte da universidade ocorre, em grande medida, porque os demais representantes nem sempre solicitam a inclusão de pontos como demonstram os relatos.

[Artur -UFOP]

Uma reunião mensal. Com uma pauta pré-organizada, nas reuniões que antecedem a Mesa. Essas pautas são encaminhadas, na ordem do dia, no qual são deliberadas as colocações. Por exemplo: ações do festival de inverno. Se a gente não tiver uma deliberação da Mesa para realização, ele não acontece.

[Mateus - UFOP]

uma reunião da UFOP com a Escola e que é uma semana antes, ou duas semanas antes, da Mesa Permanente. [...] Ainda há um certo protagonismo da UFOP[...], mas, não é, vamos dizer assim, não é arbitrário. A gente fala “será que é possível?”. Da mesma forma se houver uma demanda por parte da Superintendência, das Secretarias, a gente também acolhe. Mas, não é o que acontece com mais frequência.

Percebe-se que a Mesa é um elemento de decisão para o Programa e para os municípios. Ela pauta as ações do Programa e conduz a um relacionamento visto como estratégico para a universidade no seu objetivo de incidir sobre as políticas. Há, então, uma continuidade das discussões operadas na Mesa e que se refletem na construção das pautas posteriores. A Mesa é tida pelos ex-coordenadores como um espaço de tática, de disputa, de poder e plural. Também é tida como deliberativa. Para Mateus, a MP se constitui como “um espaço bastante democrático e progressista de pensar a Educação. Diferentes representantes, né? Pessoas interessadas na

Educação, ela é um espaço de formação em si. É um dos espaços de construção”. Em outra entrevista, ela é tida como um espaço democrático, progressista, de construção e de formação.

[Ana - UFOP]

Um espaço de poder. Um espaço de intervenção, contraversão, diálogo. É um espaço plural. Reunindo tudo isso em uma palavra: um espaço tático. [...] Você tem que ler o município, fazer meio de campo ali. **Tem que apontar, fazer denúncias e anúncios.** É tácito. [...] **Uma arena,** mesmo. Eu acho que é muito importante, **um espaço privilegiado para a luta.**

Ao definir a Mesa sobre esses termos, os representantes apontam que ela é, também, assim como o Programa, uma ação formativa. Diferentemente das demais porque não é a formação de professores, mas sim a formação contínua e dialógica das gestões municipais da Educação pública. A percepção é de que ali, naquele espaço, está se construindo algo para a rede de ensino local. De certa maneira, ela funciona como um espaço de denúncias e onde se pode encontrar espaço para negociar e defender determinados pontos. De outro, ela é um espaço precipuamente dialógico e se compõe a partir de princípios democráticos que preconizam a participação e inclusão de todos na discussão. Por fim, é um lugar político progressista, o que já norteia a maneira como devemos entendê-la.

Assim como Capela (2018, p. 13), esta pesquisa entende a agenda como “o conjunto de temas ou problemas considerados importantes em um determinado momento onde, por meio da mobilização, os conflitos são socializados e se tornam rotineiros e/ou institucionalizados no sistema político”. A agenda é sintetizada nesse problema que vai guiar a ação do Programa e da Mesa no diálogo com os municípios e a SRE. Na Mesa, isso se materializa porque “a agenda envolve tanto uma dimensão mais difusa das crenças e entendimentos sobre problemas, quanto aspectos concretos, materializados em documentos como projetos de lei e outros instrumentos” (CAPELA, 2018, p. 30), representando um local privilegiado para abordar esse debate. Percebe-se que a agenda da Mesa é, especialmente, ocupada por problemas advindos das próprias secretarias municipais, que levavam as demandas e as necessidades a que estavam submetidas. Em amplo espectro, as preocupações, obviamente, estavam relacionadas à Educação.

O relato abaixo demonstra que os municípios exerciam essa autonomia de colocar em discussão as coisas que mais estavam salientes naquele momento. Os municípios tinham que dar conta do que se aprovava no âmbito nacional e, por isso, a maior parte das procuras se dava na busca de apoio técnico para superar as novas demandas e regulamentos. A política aprovada

é nacional, como o exemplo da questão étnico-racial, mas a implementação, suas formas e arranjos são definidos localmente pelos dirigentes da pasta.

[Maria - UFOP]

Geralmente os municípios buscavam, eles que mais ou menos deliberavam suas demandas.

Inicialmente, comprova-se o grande poder de aglutinar da universidade, que congregou em si outras instituições que decidem sobre política educacional. Um dos relatos demonstra que a pauta, quando dessa coordenação, era centralizada, o que provocou o sentimento de a pauta das reuniões da Mesa estarem mais ou menos pré-determinadas. No relato pode-se perceber que a coordenação tinha o poder de definir agendas e pautas. O relato contrasta com o anterior e refere-se ao período de coordenação da SRE. A relação dos municípios com a SRE é mais verticalizada devido a esse papel de inspeção escolar que ela exerce sobre as redes. A relação com a universidade é outra porque, apesar da grande disparidade técnica, a autoridade política é outra. A universidade se institui como autoridade a partir do campo científico, enquanto a SRE é um órgão precipuamente elaborado para acompanhar a política educacional dos municípios e com poder decisório baseado no título de ente federado advindo do estado.

[Marcos - UFOP]

Maria definia essa pauta e, como ela tinha contato com vários dirigentes, então, ela meio que já resolvia isso. Depois, com a saída da Maria, isso foi mudando um pouco. Então, isso teve que começar a ser desconstruído e começar a pensar em algo mais coletivo, mas, no primeiro momento, tinha as coisas meio prontas.

Quando o Programa vai para o Departamento de Educação, aprofunda-se a questão pedagógica e também dialógica. O relacionamento estabelecido com os municípios na gestão da SRE preconizou um trabalho mais coletivo com as secretarias. De pautas mais centralizadas, com roteiro fixo, passou-se a uma ampliação da participação dos demais membros da Mesa e do leque de ações a serem desenvolvidas. Os relatos demonstram que o ideal democrático não está na instituição em si, mas deve analisar os conteúdos específicos e os lugares construídos para entender se eles se encaixam como tal.

5 A PERCEPÇÃO DOS REPRESENTANTES DAS SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO E DA SUPERINTENDÊNCIA SOBRE A MESA PERMANENTE E A (CON)FORMAÇÃO DA REDE DE COOPERAÇÃO EM EDUCAÇÃO PÚBLICA

Como foi dito no capítulo anterior, a discussão está dividida em duas partes. Apresentamos, no capítulo 4, as entrevistas e a percepção dos ex-coordenadores do Programa UFOP com a Escola e da Mesa Permanente. Já neste capítulo está contida a segunda parte da análise da percepção dos representantes e membros ou ex-membros da MP sobre os efeitos do Programa e da Mesa nas estruturas administrativas dos municípios e da superintendência. Inicialmente, apresentaremos a estrutura das redes, a partir dos relatos dos entrevistados.

5.1 A percepção dos representantes das secretarias municipais de educação e da Superintendência Regional de Ensino sobre a Mesa Permanente do Programa

5.1.1 Percepções do representante da 25ª Superintendência de Minas Gerais sobre o Programa UFOP com a Escola e a Mesa Permanente

O grupo de membros da MP pode ser dividido entre os representantes da universidade, das secretarias municipais e da SRE. A discussão neste capítulo se deu a partir dos membros externos à UFOP. Primeiramente, apresenta-se a entrevista do membro da SRE. Coloca-se em ênfase, nesta seção, o relato desses entrevistados acerca da estrutura das instituições. O representante da SRE, Vitor, caracteriza a Superintendência a partir de sua estrutura e fez um esboço esmiuçado dela. Ele inicia sua fala caracterizando um pouco do *status* de servidor e onde ele está na estrutura do Estado. Segundo o entrevistado, assim como outros, ele é servidor da Secretaria de Educação de Minas Gerais e a Superintendência é um modelo descentralizado de administração.

O entrevistado foi interpelado se acreditava que a Superintendência procurava os professores da rede estadual e se esse contato era frequente. Além disso, perguntou-se a ele qual era a natureza das reuniões, se eram de planejamento, orientação, formação ou do que elas tratavam. Da mesma forma, foi questionado sobre como ele via as reuniões e como ele as avaliava. Sobre as reuniões, ele ressalta o papel do ocupante da cadeira da SRE e das diretorias. Em sua fala, percebemos que o contato da Superintendência com as escolas é constante. De

forma geral, as escolas dependem da SRE para decidir sobre determinados atos administrativos, como a contratação de pessoal. Nas escolas, aqueles que mais estão envolvidos com o trabalho da SRE são os diretores. Como gestores das instituições, eles são os responsáveis por fazer cumprir as ordens e determinações das esferas centrais de governo. Da mesma forma, outros eixos da administração escolar estão diretamente ligados à Superintendência. Sobre isso, Vitor afirma:

[Vitor – Superintendência de Ensino]

[...] para passar experiência, tirar dúvidas, para, às vezes videoconferências com órgão central [...] com o ou a superintendente, e participam, junto com os diretores da escola e da subsecretaria do órgão central, etc. Nós do pedagógico [...]

Destaca-se que, a partir da percepção deste entrevistado, o trabalho da SRE tem se mostrado bastante amplo, contendo desde funções administrativas e financeiras até aquelas voltadas ao caráter pedagógico. O trabalho dessa instituição norteia não apenas a direção das escolas estaduais sob sua jurisdição e, portanto, umbilicalmente ligadas pela burocracia, mas, também, o das instituições públicas municipais e privadas. Esse ponto merece destaque porque, segundo Abrucio (2017), a organização do sistema escolar brasileiro depende muito das relações intergovernamentais. O autor ressalta que o caso brasileiro é raro devido a “uma duplicidade na provisão da Educação Básica, com dois níveis de governo atuando sob o mesmo universo de possíveis alunos – devido à existência das redes estaduais e municipais de ensino” (ABRUCIO, 2017, p. 17).

Voltando ao relato, Vitor afirma que seu cargo está ligado ao direcionamento das instituições no eixo pedagógico. Portanto, ele ocupa uma das estruturas centrais na administração da SRE, uma vez que a ele compete inspecionar as escolas. Tratando de seu trabalho, Vitor afirma que é necessário para as escolas estaduais, municipais e privadas um agente que aja de forma a policiar as ações dessas instituições. Percebe-se, então, que, a despeito da existência de uma rede dual de Educação Básica, agências estaduais ocupam uma posição importante. Analisando o caso de seis estados no campo da Educação, Abrucio e Segatto (2017) frisam que, até a promulgação da Constituição de 1988, a educação básica era responsabilidade principalmente dos estados e dos municípios e o governo central atuava pouco para reduzir as desigualdades.

Portanto, com os poucos incentivos na política educacional nacional capazes de gerar cooperação entre estados e municípios, ou entre municipalidades (ABRUCIO, 2017, p. 18), a

temática da colaboração intergovernamental tornou-se um tema essencial para a política educacional. Segundo Abrucio e Segatto (2017), também reforçam o papel do envolvimento desses diversos atores educacionais para a democratização da gestão estatal.

No âmbito local, como demonstrado neste trabalho, isso tem se fortalecido com uma forte presença do Governo do Estado, através de sua Superintendência. A estreita dependência dos municípios em relação à SRE no que se refere à política educacional é, na percepção do entrevistado representante da Superintendência, o analista Vitor, uma amostra da fragilidade dos municípios que não contam com recursos para possuírem sistemas próprios de ensino. A esse respeito, ele afirma que seria necessário que as câmaras dos vereadores tivessem tamanho suficiente para elaborar e instituir comitês que definiriam as políticas próprias dos municípios. O contraponto de utilizar-se desse tipo de parâmetro está na falta de capacidade de financiamento dos municípios em elaborarem e arcarem com suas próprias políticas públicas (ABRUCIO, 2010).

O tamanho e a realidade dos municípios aparecem no relato desse entrevistado que ressalta, inclusive, dois municípios que compõem o escopo dessa pesquisa e são majoritariamente rurais: Acaiaca e Diogo de Vasconcelos. Ele afirma que, em sua percepção, apesar das responsabilidades com a Educação básica, os municípios arcam com a execução e implementação da política educacional, mas quem define as diretrizes e parâmetros é o governo estadual e federal. Mais ainda: é dessas instâncias que se originam as cobranças no que se refere ao cumprimento da legislação.

[Vitor – Superintendência de Ensino]

Ele não tem sistema próprio [...] isso impede que você organize, através de instrumentos e documentos legais a rede de ensino.

Segundo o seu relato, a função da inspeção escolar é um dos pilares que sustenta as ações da SRE. Nas falas do entrevistado, a todo momento surge a ação desses indivíduos na relação com as escolas. O papel da SRE parece estar bem estabelecido. Vitor também chama a atenção para o fato de que as ordens que partem e devem ser cumpridas são oriundas de esferas superiores à SRE. Sendo assim, não são diretrizes formuladas em Ouro Preto, mas sim na capital do Estado.

Nesse aspecto, é importante frisar que o Decreto nº 43238/2003, do Governo de Minas, estabelece que as superintendências têm por finalidade exercer, em nível regional, as ações de

supervisão técnica, orientação normativa, cooperação e de articulação e integração Estado e Município em consonância com as diretrizes e políticas educacionais. Portanto, a SRE é um órgão descentralizado da administração da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. E esse braço também é responsável por atuar com os parceiros regionais e locais. O intuito principal dessa ligação é o de desenvolver a qualidade, coordenar os processos de organização do atendimento escolar da educação básica e coordenar o funcionamento da inspeção escolar no âmbito da sua jurisdição.

Sobre o seu conhecimento do Programa UFOP com a Escola, Vitor afirma que o conhece desde 2016. Essa época coincide com a entrada dele como analista dentro da SRE. Ele relata que, ao tomar posse, uma das funções do seu cargo era acompanhar as ações do Programa e representar a SRE na MP. Ele iniciou a ida às reuniões acompanhado de outro servidor que representava a SRE naquele momento. Da mesma forma, ele também foi questionado sobre qual era, na percepção dele, a finalidade do Programa. Em sua resposta, ficou nítida a ação coordenativa no campo educacional, operada pela Mesa Permanente, no âmbito da jurisdição daquela Regional. Em sua percepção, a Mesa teria como função fornecer um ambiente livre de interferências, em que se pudesse buscar saídas conjuntas para os problemas das instituições educacionais da região. Sendo assim, seria um ambiente para que instituições municipais e estaduais pudessem debater suas questões, tomando posições e propondo soluções. Acompanhe abaixo:

[Vitor – Superintendência de Ensino]

Pra mim tem sido uma articulação entre as instituições, secretarias municipais, a UFOP e a superintendência. No sentido de debater, de se posicionar e propor ações em relação às demandas das unidades escolares, no caso específico da rede municipal e estadual de ensino. A UFOP com o superior. [...] A superintendência tem papel de agir nas articulações, nas orientações, visto que não tem sistema próprio de ensino.

Questionado mais especificamente sobre qual seria a função da Mesa Permanente, Vitor faz uma alusão a já mencionada necessidade de diálogo. Para ele, a MP cumpre a função de congregar os atores para que possam dialogar e avaliar as ações propostas pela universidade. Ele percebe que a Superintendência é uma instituição importante porque é representante não apenas das escolas estaduais, mas das redes municipais que estão em torno da SRE e sob sua jurisdição. A fala dele também dá destaque ao papel incentivador da universidade que não apenas congrega os atores, mas propõe alternativas para o desenvolvimento educacional local.

[Vitor – Superintendência de Ensino]

acho que a Mesa Permanente permite essa cooperação. Ao aproximar esses servidores, representantes e instituições, ela contribui bastante para essa cooperação.

O entrevistado também foi questionado se os municípios que compõem a MP e a SRE cooperam entre si no campo educacional. O entrevistado frisa que o seu parecer se dá em acordo com o que ele observa que está ocorrendo na atualidade. Sendo assim, há uma percepção de uma cooperação propiciada pela MP, desde que esta se propôs a aglutinar os municípios. Segundo ele, o fator proximidade física promove uma interação mais intensa em alguns municípios, como os menores que cooperam, por exemplo, na questão logística do transporte. Porém, ele também cita um município (Itabirito), que está distante dos menores, mas que parece aderir a essa cultura de cooperação entre secretarias.

Das reuniões na Mesa Permanente, ele foi questionado sobre quais as temáticas que surgem e se elas se mostram relevantes. Vitor afirma que todas as questões discutidas e que aparecem estão diretamente relacionadas com a Educação básica. Um dos temas, sobretudo, parece ocupar o centro dessas preocupações: a qualidade da Educação.

Em seguida, ele foi questionado como se dava o processo após as reuniões da Mesa Permanente e como ele levava as discussões para a sua chefia. Segundo o representante, a cadeia que se segue é a do comando do próprio organograma da SRE. Primeiro ele se reúne com a direção Pedagógica. Essa Direção levará as discussões e repasses para o Gabinete. Conforme Vitor pontua, “[...] me reúno com o diretor. Repasso para a superintendente. Levo as demandas da Mesa pra ela. Eu e Jane. Ela repassa pra superintendente”. Ainda sobre a participação nas reuniões da Mesa Permanente, o entrevistado acredita ser bem participativo. Além disso, afirma que não tem problemas com os demais representantes e que nunca houve dificuldades de relacionamento e nem nada nesse sentido. Isso faz com que entendamos que o assento da Mesa Permanente que é ocupado pela SRE não parece ser encarado como o de um inspetor que vai fiscalizar as discussões, mas de um representante da SRE que se encontra disposto a dialogar, propor e discutir questões, que afetem as escolas – estaduais e municipais.

5.1.2 Percepções das secretarias municipais de Educação sobre o Programa UFOP com a Escola e a Mesa Permanente

O objetivo desta seção é apresentar a percepção dos representantes das secretarias municipais de Educação sobre o Programa UFOP com a Escola e a Mesa Permanente. Segundo

Abrucio (2017), a Educação brasileira não pode ser compreendida sem uma análise de como ela se insere no desenho territorial que o país adotou ao longo do tempo. O autor ressalta que a Constituição de 1988 estruturou o federalismo educacional e contou com o fato de que os governos municipais ganharam um papel-chave na prestação dos serviços educacionais. Portanto, faz-se necessário que a discussão em torno das percepções inclua os representantes das secretarias de educação dos municípios.

Todos os representantes foram questionados se conheciam o Programa UFOP com a Escola e qual foi o seu primeiro contato com ele. A resposta dos representantes foi uníssona quanto ao conhecimento. Alguns entrevistados possuem vínculos com o Programa ainda nas ações de formação de professores. No entanto, todos que disseram conhecê-lo afirmam que tiveram um contato mais duradouro e íntimo com o mesmo a partir da atuação em conjunto da Mesa Permanente. Os servidores envolvidos junto da ação fazem parte da escolha pessoal dos secretários. Quando não, como em Acaiaca, o representante é a própria secretária.

[Fabiana – Município de Acaiaca]

Sim, sim. Quando eu atuava como professora, já participei em uma atividade da EJA, fui conhecer mais a partir daquele momento. Depois, como secretária, comecei a frequentar como componente da Mesa Permanente. Conheci em 2014, 2013 eu acho.

[Douglas – Município de Diogo de Vasconcelos]

[...] um dos primeiros que eu participei da UFOP com a Escola foi do Probase há um bom tempo, e o Probase é bem anterior, eu participei na época como professor.

[Sara – Município de Mariana]

Eu fui convidada para ser representante da Mesa. Minha primeira reunião foi em 2008. Eu me lembro de ser interessante, com o reitor João Luiz. Ele falou do que significava o Programa pra ele, o que ele esperava. Marcou muito. Lembro dele falar que o Programa era a menina dos olhos dele. Ele sempre quis que a UFOP estivesse mais próxima da escola.

Especialmente, em Ouro Preto a busca pela Mesa Permanente se deu a partir da necessidade de implementação de um programa do Governo Federal. Após verificar que as condições para o pleno aproveitamento daquele programa requeriam outras iniciativas dentro da escola, ela afirma que sentiu a necessidade de buscar a Secretaria de Educação. Ao fazer esse contato, a informaram da existência de um Programa na universidade que tinha, justamente, a finalidade de auxiliar as ações de Educação Básica. Em sua percepção, no entanto,

este primeiro contato não foi tão agradável porque ela não obteve uma resposta quanto a essa demanda específica.

[Cláudia – Município de Ouro Preto]

Como todo programa adotado pela prefeitura, tem responsabilidades do governo federal e algumas da prefeitura que aceita e tem condições. Na época eu sentia falta de recursos, pessoal, orientação para que funcionasse efetivamente na minha escola. Fui buscar a Secretaria de Educação, que, na época, me indicou a Mesa Permanente. [...] Tinha já um representante da Secretaria. Ela falou: “você pode ir, vou pedir espaço e colocar essa demanda na Mesa”. Na época, a reunião foi no Centro de Convenções [...] levei essa demanda da escola. Depois eu participei dessa reunião que ia discutir com alguém que não me lembro e me dar um retorno, não tive. Foi quando conheci.

Aos representantes, foi questionado sobre qual era, em sua opinião, o objetivo do Programa. Na percepção dos entrevistados, o Programa atua em parceria com o município em ações de formação, atendendo suas demandas, tendo como objetivo um avanço na qualidade do ensino. Segundo a representante de Acaiaca, a universidade tem com o município uma parceria fundamental, uma vez que a maioria do corpo docente das escolas municipais foi formado por aquela instituição, acentuando essa importância, mas, simultaneamente, afirma que a Mesa Permanente tem uma atuação mais voltada para os municípios maiores e/ou sedes de campus da UFOP.

[Fabiana – Município de Acaiaca]

A UFOP é uma parceira e tanto do município. A grande maioria dos professores são formados na UFOP naquele programa que teve... então, é de grande importância. Mas hoje, a atuação da Mesa Permanente, eu sinto que ela fica voltada pros municípios maiores... não maiores, mas assim... Ouro Preto, Mariana, Ouro Preto, Mariana.

A afirmativa de Fabiana não aparece nas falas dos outros municípios. Nem mesmo o representante da cidade com o porte semelhante, Diogo de Vasconcelos, teve tal percepção. Essa visão crítica do Programa parece ser fundamental para o melhor entendimento sobre a dificuldade de deslocamento entre os municípios. O transporte entre os maiores municípios é mais fácil porque, além da maior proximidade, o fluxo de transportes coletivos públicos é muito superior ao dos menores municípios. Esse olhar crítico vai se repetir em outras partes da fala dessa entrevistada quando questionada sobre a Mesa Permanente.

Discutindo quais seriam, na percepção do entrevistado de Diogo de Vasconcelos, os objetivos do Programa, ele afirma que a principal atuação se dá, junto aos municípios, na formação continuada de professores. Essa questão foi proposta para observar como os

entrevistados entendem os objetivos do Programa e se estes estão claros. Percebe-se que, até o momento, os dois representantes entrevistados souberam dizer dessa atuação mais geral do Programa. Ele também foi questionado sobre as contribuições do Programa para o município, afirmando que este auxilia os municípios a construir e organizarem as suas políticas de formação. Neste sentido, a trajetória do pedagogo com o Programa faz com que ele conheça esse objetivo. Quando não se conhece bem a ação poderia dizer que os seus objetivos são “inúmeros”. Todavia, o Programa definiu bem seus objetivos. Conhecer esses objetivos faz com que se exija do Programa aquilo que ele propõe a ofertar, no caso, formação continuada. O entrevistado, porém, adverte que o Programa já não oferece tantas ações como há algum tempo. Ele afirma já ter participado de diversas ações e que muitas delas eram, inclusive, ofertadas dentro do município, mas já não ocorrem. Em sua percepção, essa é uma situação que é reflexo do que ocorre com o Governo Federal com os anos de ajustes fiscais, cortes e contingenciamentos no Ministério da Educação.

[Douglas – Município de Diogo de Vasconcelos]

Então, eu acho que o objetivo principal é mais essa discussão mesmo, de ações voltadas para Educação, e em questão mesmo de formação, acho que a formação seria um dos pontos principais. Eu acho que a formação seria um dos pontos-chaves. [...] acho que o Programa contribui muito pros municípios, sabe? Porque através do Programa, os municípios conseguem organizar melhor as ações, as políticas de formação, e também é um momento de o próprio município colocar aquilo que ele vê que está precisando. [...] teve um período em que as formações eram com mais frequência

Pela trajetória junto ao Programa, a entrevistada de Mariana discorre sobre como foi a evolução do mesmo. Ela afirma que se recorda do momento em que o Programa ainda estava sob jurisdição da Pró-reitora de Extensão. Sendo descrito como um momento muito vantajoso porque propiciou uma expansão de suas ações. Ela afirma perceber que o objetivo de ofertar formação continuada aos professores acontecia de forma intensa quando o Programa estava na Pró-reitoria. Ela ressalta que aquele foi um momento importante para o município no qual ela atuava, porque havia ali a capacidade de se ofertar essas formações a todos os docentes.

Note-se que as falas da entrevistada vão ao encontro do que foi colocado pelos ex-coordenadores. Aquele período foi uma oportunidade de ampliação da atuação do Programa. Credita-se a esse momento um longo alcance nas redes. De outro lado, estão os já apresentados argumentos dos professores em defesa de uma ação mais estruturada no campo pedagógico. No relato da entrevistada, percebe-se que há o aumento do diálogo com os diversos departamentos

da universidade, mas que esse nem sempre foi direcionado para o campo educacional. Departamentos como nutrição, teatro e música não necessariamente contribuem diretamente com os processos de gestão e de formação continuada de professores.

[Sara - Mariana]

[...] a UFOP justificava que era por questões financeiras. Os municípios não eram visitados mais. Eles tinham que vir. [...] Fui percebendo também que estava mudando um pouco. [...] A gente tinha mais opções, mais suporte, do que hoje. Eu sei que teve alteração, deixou de ser PROEX, passou pro Departamento de Educação, além de dinheiro, o que favoreceu na época da Mariana era o fato dela ser contratada especificamente para isso. Ela tinha todo tempo livre pra fazer todos os contatos, fazer parcerias. [...] Eu fico pensando que depois quando ela sai, passa pro Departamento de Educação, professores, cada um com suas obrigações e encargos. Acho que isso interferiu nesse processo. Não sei. É a visão de fora, tá?

Para a ex-representante de Ouro Preto, o objetivo precípua da Mesa é aproximar a universidade e o Programa da comunidade. Essa seria uma forma de promover uma maior interação entre essas instituições. Além disso, serviriam para que a UFOP conhecesse as demandas e as realidades das escolas. Isso balizou, inclusive, as discussões de como melhorar esses contextos e como aperfeiçoar a formação desses profissionais. Conhecer as realidades das escolas apenas com a teoria e sem a prática é, nessa visão, danoso. Portanto, se, durante o período de formação desses licenciandos, eles puderem ter acesso aos contextos de prática acrescentaria para essa formação.

Questionada sobre se os municípios cooperam entre si no campo educacional, ela afirma que isso ocorre na parte de logística. Quando há alguma formação em outro município há uma cooperação no sentido de obter transporte e lanche, entretanto, de modo geral, ela afirma que existe uma lacuna no relacionamento entre os municípios. Importante observar é que na fala dos representantes do Programa UFOP com a Escola sempre houve uma tensão porque os municípios queriam os cursos, mas a contrapartida era quase inexistente. Muitas vezes não ofereciam transporte, não tinha lanche ou auxílio financeiro para a compra de material ou bolsa para os estudantes participarem. Por vezes, nem era dado o dia de folga dos professores.

Na percepção da representante de Acaiaca há um clima de competição entre os municípios e a SRE nas reuniões da Mesa. Ela não especifica um momento em que isso tenha ocorrido, mas afirma que isso talvez seja um efeito presente no próprio município. Em Acaiaca e Ouro Preto existe esse argumento de que falta fazer, mas que isso talvez tenha a ver com movimentar as estruturas internas.

[Cláudia – Município de Ouro Preto]

Acho que entre si eles cooperam, em relação à formação, quando o município fica responsável para fazer acontecer essa parte mais da logística. Falta muita interação entre os municípios em discutir as necessidades, dialogar. Eles são diferentes, cada um... por mais que tenham demandas iguais, a forma com que o município trabalha e se organiza é diferente. Falta mais discussão. Não é para ser igual. [...] Vou falar uma coisa que eu sentia. Às vezes eu sentia que existia uma competição entre municípios e superintendências.

Já sobre a Mesa Permanente, a secretária de Educação de Acaiaca informa que iniciou a participação na Mesa através de um convite dirigido à Secretaria solicitando a sua participação na MP. A busca pelas secretarias é uma tentativa da universidade de criar uma arena que congregasse os atores educacionais da região com a intenção de estar inserida nas redes de relações (MARQUES, 2013) a partir desse arranjo. Colocando em relevo, novamente, o conceito de Governança Multinível uma vez que há o reconhecimento dessa deficiência regional, apesar do processo de formulação de políticas envolver atividades e relações informais. Essa análise entende que se atentar à percepção dos atores pode nos levar a desvendar os vários laços e relacionamentos pessoais e informais mobilizados em ocasiões formais, como na Mesa (MARQUES, 2013).

Retornando, a representante de Acaiaca afirma que o período da pandemia foi marcado por um afastamento pessoal e gradativo das discussões. Isso se deveu, sobretudo aos novos serviços e forma da secretaria atuar. Especificamente sobre este contexto, parece ter, dentro daquela estrutura enxuta, exigido uma aplicação de esforços muito maiores nas atividades internas desta servidora. Como não poderia deixar de ser, o isolamento alterou a forma de atuar e concentrou, em seu cargo, grandes e novas responsabilidades, como a elaboração de materiais didáticos. Contudo, ela afirma também que as situações parecem ter se estabilizado.

Em sua percepção, a Mesa é um espaço em que são colocadas as demandas, que podem ser interpretadas como necessidades dos municípios, no campo da formação continuada de professores. Ela funciona a partir de reuniões periódicas que, atualmente, se dão no formato online. Esses encontros são com os representantes dos municípios da jurisdição da SRE de Ouro Preto, sendo que essa também possui assento. Além da ação dos municípios na colocação de demandas, a universidade também faz encaminhamentos e informativos de atividades e fóruns que serão realizados naquele espaço de tempo. A entrevistada afirma que os assuntos mais abordados são a Educação de Jovens e Adultos e o Ensino Fundamental. Esses são dois ciclos comuns a todos os entes no quesito responsabilidade local de financiamento (ABRUCIO,

2017). Durante as reuniões, segundo ela, existem os participantes que falam mais; não existe uma coerção, sendo “fácil de lidar”, mas avalia a sua participação como sendo “tímida”. Ao refletir sobre isso, ela afirma que a secretaria vai pensar sobre isso e colocar, futuramente, mais demandas.

[Fabiana – Município de Acaiaca]

[...] é uma cooperação, mas às vezes falta diálogo e proximidade, mas acho que é por questão de estar todo mundo engajado no trabalho que esquece de fazer esse elo. [...] tem os que falam mais (na reunião da Mesa), lógico. Eu sou boa ouvinte, tá, Lucas?

Neste momento, ela retoma a crítica que havia feito afirmando que o processo que se desenrolava tratava de questões muito específicas das cidades sede da UFOP. A resposta dela ao questionamento da servidora foi que talvez aquilo se devia ao fato de que aqueles municípios colocam suas demandas muito mais que os outros. Ao passo que ela avalia que, se houvesse uma readequação à sua participação junto da Mesa, este sentimento poderia se reverter e essa visão de que as discussões da Mesa são, essencialmente, discussões sobre Mariana e Ouro Preto poderia ser contornada.

[Fabiana – Município de Acaiaca]

[...] ‘não vou mais participar dessa Mesa, eu não vou. Porque eles ficam muito focados em Mariana e Ouro Preto, então, eu não vou participar mais’. Aí eu disse ‘não Silvia, mas é porque às vezes lá eles colocam uma demanda que é atendida’ e no nosso município, a gente não via aquela necessidade de colocar algo. Os membros da Mesa sempre foram solícitos em nos ajudar, mas ela achava isso de Mariana e Ouro Preto, mas não sei... isso depende da demanda e de como é colocada, né, Lucas?

Indagada sobre qual dos membros da Mesa ela se sente mais próxima, ela afirma que a proximidade física com Diogo de Vasconcelos aproxima essas duas localidades e instituições. A professora da UFOP, a entrevistada Ana, foi a responsável pelo convite feito a ela para compor a Mesa. Questionada se em algum momento ela já pensou em desistir de representar o seu município, ela afirma que delegou recentemente essa função para outra pessoa, mas que a Secretaria nunca pensou em desistir dessa representação porque é, em suas palavras, uma “honra” para o município compor uma mesa de discussão com a universidade.

Sobre a Mesa Permanente, o representante de Diogo de Vasconcelos afirma que participa dela mais frequentemente desde que a ex-representante, Sara, saiu da Secretaria Municipal de Diogo de Vasconcelos. Ou seja, de 2017 até hoje ele representa o município na

MP. Essa transição fez parte da alternância de prefeito no município. O entrevistado também foi questionado sobre como ela funcionava. Ele ressalta que a MP é, essencialmente, uma reunião e que elas se dão mensalmente. Ele se via à vontade para levar as sugestões que desejasse, citando um momento em que ele e o secretário de Educação do município procuraram a MP para apresentar uma proposta de formação verificando, ali, sua viabilidade. Neste ponto recorda-se que os municípios são, dentro do arranjo federativo brasileiro, os entes com menor capacidade de financiar ações próprias ou de levar adiante suas decisões de política e “nem todos os municípios têm as mesmas condições de gerir e transformar as políticas nacionais, sendo importante considerar o debate sobre capacidades estatais na sua variante subnacional” (BICHR, 2018, p.52). Abaixo, segue o relato com essa percepção do entrevistado.

[Douglas – Município de Diogo de Vasconcelos]

Antes era a Sara que participava. Acho que foi de 2017 pra cá que eu comecei a participar [...] aí foi final de gestão aqui, do mandato do prefeito, aí entrou um novo prefeito, aí a Sara saiu do município. [...] Nas últimas que eu vinha participando, as reuniões aconteciam, parece que mensalmente, todo mês tinha uma reunião. Geralmente a gente participava mensalmente e nas que eu participei, sempre a gente levava aquilo que o município tinha de sugestões [...] inclusive teve um momento que eu e o secretário levamos sugestões de cursos para discussão, pra ver se era possível implementar no município.

A Mesa Permanente propicia um contato direto de instituições com diferentes capacidades estatais. O que se espera, de acordo com os objetivos da MP, é que, desse contato, surjam novas soluções no campo educacional à medida que os municípios colaborarão entre si e com Estado e a universidade. Portanto, um dos pontos mais importantes nas entrevistas feitas se refere ao relacionamento que as secretarias de Educação estabelecem entre si e quanto disso é fruto da interação a partir da Mesa. O primeiro questionamento, nesse sentido, foi sobre qual era, na percepção de Douglas, o objetivo desse arranjo. Para o entrevistado, essa ação tinha como principal objetivo auxiliar os municípios no campo da Educação. A partir das discussões colocadas na Mesa e da troca de experiência e opiniões, que são advindas dos contextos das práticas de implementação, os municípios abrem, para si, a possibilidade de novas soluções que podem surgir, nas palavras do entrevistado, de adaptações ou sugestões.

Além disso, ele afirma que essas discussões têm o potencial de auxiliar as secretarias municipais de Educação na confecção de suas ações. A relação construída pelo ex-representante do município com os demais da Mesa, reafirmada nas falas dos entrevistados da SRE e das SMEs, gerou um contato direto com as demais secretarias municipais de Educação. Da mesma

forma, o relacionamento com as demais secretarias é descrito como um dos pontos mais fortes deste município. Apesar de ser um dos menores, a cidade conta com grande capital quando o assunto é articulação. Além disso, parece direcionar para si todas as ações possíveis, usufruindo, assim, profundamente do que o Programa e as discussões podem oferecer.

Sobre as temáticas que entram nas pautas das reuniões da Mesa, ele se recorda de diversos pontos de pautas. Em especial ele dá enfoque a pauta da formulação dos Planos Municipais de Educação. Mesmo sendo originado a partir das metas e estratégias do Plano Nacional, sendo uma iniciativa fortemente regulada no âmbito federal, é importante compreender as dinâmicas locais de governança, a definição de agendas próprias e os modos de operação da política (BICHIR, 2018). Nessa dinâmica, cada um dos municípios utilizaria uma reunião para apresentar o seu plano e o andamento de sua implementação. No entanto, esse calendário, à semelhança de diversos outros compromissos, foi afetado pela emergência da pandemia em saúde pública. Ele relata que um primeiro município, Itabirito, já havia passado por todo o processo e auxiliaria Acaiaca e Diogo de Vasconcelos a concretizarem as etapas que ainda restavam ser concluídas. Infere-se dessa fala que a cooperação é realmente um dos pilares de atuação dos membros na MP. Essa relação e articulação se dá na medida em que se aproximam os municípios tendo como objetivo a solução de um problema em comum. Sendo assim, o mecanismo de ação é sempre o de focar nas demandas coletivas para que, delas, as específicas possam ser amenizadas, contando também com o fator de colaboração entre os municípios, haja vista que todos eles passarão pelos mesmos processos.

Sobre a participação dos municípios, ele afirma que estes participam das reuniões, e tem aquele compromisso. De forma que, caso estejam impossibilitados de comparecerem às reuniões, apresentam algum tipo de justificativa à secretaria do Programa. Já com relação a uma participação mais efetiva, ele faz coro a primeira entrevista, de Acaiaca, que confere às singularidades de cada participante o seu maior ou menor grau de interjeições durante as reuniões, de modo que avalia a sua participação como sendo na medida exata do que se poderia esperar de qualquer representante.

Após essas reuniões, a estrutura da secretaria municipal permite acionar todos os setores e compartilhar com ele o que havia sido discutido. Ele afirma que tem autonomia para fazer mobilizações e aceitar cursos. De toda forma, faz cumprir o organograma da secretaria e dá ciência ao gabinete. Ato contínuo, há uma reunião com os supervisores que levam para a escola. O poder do cargo se dá à medida que a participação pode ser considerada por ele, secretário,

como obrigatória para todos os professores. Sendo assim, da mesma forma como as discussões são levadas da secretaria para a Mesa, elas podem retornar. A lógica da Mesa e dos objetivos do Programa é afetar justamente essa cadeia de comando. Ao que parece, aqui, ela alcança esse objetivo.

Para a ex-representante de Itabirito, ao ser questionada como definiria a Mesa Permanente, ela afirma que sua percepção é de que há um diferencial na Mesa que é a inauguração da possibilidade de colocar o município em contato direto com a universidade, através do Programa, e, ao mesmo tempo, amplia essa relação (que era apenas do município com a universidade) ao incluir outros atores (município com outros municípios, com a universidade e a SRE). Ou seja, trata-se não apenas de uma relação bilateral, entre secretaria e UFOP, mas de uma relação que abarca outras experiências e possibilidades. Ela reforça o papel de todos os integrantes da Mesa, uma vez que, no momento das reuniões, ocorre muito mais do que articulações e formação, mas a construção de um espaço de compartilhamento de experiências que é escasso nesse relacionamento interinstitucional entre os municípios.

Questionou-se se havia alguma instituição que ela entendesse que fosse relevante para a MP, mas que ainda não a compõe. Diferentemente das secretarias anteriores, a ex-representante de Itabirito fez uma sugestão para composição da MP. Para ela, seria importante incluir o Conselho Tutelar dos municípios na Mesa, uma vez que o Conselho exerce pressões sobre as escolas e, simultaneamente, sobre as secretarias. Nesse sentido, seria mais interessante chamá-los para as discussões do que apenas contar com a sua supervisão. Abaixo, está a percepção e relato da ex-representante.

[Amanda - Município de Itabirito]

Essencial para o município, [...] estávamos ali falando sobre situações vivenciadas por todos, e aí vinha meu amigo lá de Mariana e falava: olha, eu tive essa experiência, mas consegui realizar dessa forma. Se for uma boa maneira, eu vou tentar também no meu município [...] (sinto falta) do Conselho Tutelar. [...] a gente exigia mais a atuação do Conselho nas nossas formações, para eles entenderem o nosso trabalho, né, porque eles cobravam da gente uma postura.

Sobre a sua atuação após as discussões da Mesa, ela afirma voltar para o município com as demandas que eram colocadas. Ato contínuo, ela apresentava o que fora conversado para a Secretaria de Educação. Diferentemente de Acaiaca, os demais municípios precisam dar conhecimento à secretária ou à superintendente para dar seguimento a determinadas demandas, como a adesão aos cursos do Programa. Mas, também no relato da secretária de Acaiaca, ela

afirma ter necessidade de passar pela aprovação do prefeito, especialmente quando guarda relação com a aplicação de recursos. Em Itabirito, a ex-representante afirma contar com um espaço, na semana após a reunião da Mesa, na agenda da secretária. Momento esse que serviria para, em suas palavras, “passar” as informações mais relevantes para a secretária.

[Amanda - Município de Itabirito]

[...] nós íamos para a Mesa e nós sempre retornamos com uma demanda. [...] Então, a gente chegava aqui no município e, geralmente, essas demandas a gente tinha que ter a permissão da Secretaria de Educação para executá-las. [...] nós tínhamos uma pasta onde nós arquivamos tudo [...] quando a gente chegava, a gente tinha um horário com a secretária na semana e aí a gente sentava e passava para ela toda a demanda da UFOP, da Mesa Permanente.

Por fim, a entrevistada também foi questionada sobre a possibilidade de outras universidades adotarem um modelo semelhante com os municípios, no campo da Educação e formação continuada. Para ela, isso seria importante até mesmo para as outras esferas administrativas conhecerem os espaços que dispõem essas instituições. Em suas palavras, elas são tidas como distantes e inalcançáveis, mas estão próximas da realidade.

Já para os representantes de Mariana, os coordenadores do Programa se reuniam com os representantes municipais e da SRE para discutir quais as demandas que as redes possuíam. De forma geral, eles informaram que o encaminhamento se dá via Mesa Permanente, que aprecia o elaborado e discute como a universidade pode atuar sobre determinada demanda. Avaliando se a ação é exclusiva para um município ou se ela pode atender a outros. Além disso, é também na Mesa que se decide as alterações nas ações e se avalia quais foram os resultados vindos do processo. Sendo assim, o processo se inicia na MP, vai em direção aos municípios, que fazem o levantamento, retorna em direção à universidade, que avalia como pode atuar, aprovam a ação e lançam-na nos municípios e, por fim, retorna para a MP, que avalia a ação.

[Sara - Mariana]

Geralmente as reuniões de início de ano são para apresentar demandas, os municípios fazem um levantamento junto à rede, eles e o Estado. A gente apresenta essas demandas e a Mesa conversa sobre aquilo. [...] A UFOP elabora uma proposta de formação, a partir do que foi definido. Essa proposta é apresentada novamente na Mesa. A Mesa avalia de novo, faz alterações, depois tem todo o processo de divulgação da instituição junto aos municípios até a proposta ser efetivada. Depois tem avaliação do processo.

Para a representante de Ouro Preto foi-se questionado se, em sua percepção, todos os membros participam e fazem colocações nas reuniões. A representante de Ouro Preto afirma

que existiu um ambiente de competição e de que aquilo não era produtivo. Em sua opinião, todos participam e colocam suas questões, também avaliando a sua participação como sendo a melhor possível, mas acompanhada de atividades e obrigações do cargo que impediam uma plena participação. Ela sugere que a pessoa escolhida pelas secretarias deve ter mais tempo livre para atuar incisivamente em prol da Secretaria, na Mesa. O único momento em que ela diz ter sentido que deveria desistir da representação foi quando conciliar as atividades ficou mais difícil.

[Cláudia – Município de Ouro Preto]

De modo geral, sim. Alguns mais, outros menos. Tem essa questão que eu falei que sentia, da competição. [...] Tem que ter uma pessoa só para participar da Mesa. Essa pessoa poderia fazer o levantamento de tudo em tempo hábil, levar propostas, discutir, questionar mais. [...] Tem uma demanda muito grande na Secretaria. Eu estava na Mesa preocupada com coisas do departamento que tinham que ser resolvidas.

Por fim, dois últimos aspectos merecem destaque nesta entrevista. O primeiro foi a fala da secretária de que possuía muita autonomia na frente do setor de projetos, inclusive com relação ao Programa UFOP com a Escola. Mas, mais do que autonomia, ela precisava, por vezes, de recursos financeiros. Isso, segundo ela, impedia uma atuação mais incisiva e a tomada de mais decisões. O último foi a demonstração de que os relacionamentos surgidos na Mesa se estendem após ela também, especialmente com o representante da SRE, que fica sediada em Ouro Preto, portanto mais compreensível, e com outra Secretaria, a de Acaiaca. Inclusive há o relato de um momento de troca de informações entre as duas questionando se a outra já havia preparado o material pedido pela Mesa.

[Cláudia – Município de Ouro Preto]

A secretária me deu carta branca, mas eu preciso do cheque assinado. [...] O Vitor, por exemplo, a gente conversava mais. Eu tinha outras demandas que buscavam orientação, apoio... E a Fabiana, de Acaiaca, mas porque a gente participou de outras formações. A gente falava até da Mesa mesmo. Não era muito comum. Às vezes dependendo da demanda, ela falava: ah, e aí, já preparou isso que tem que levar?

5.2 O desenho da rede de cooperação regional: universidade, municípios e Superintendência

A Mesa Permanente se mostrou um lugar importante para promover cooperação entre as secretarias e a Superintendência, em um momento em que o âmbito local é cada vez mais importante para pensar dinâmicas de governança de políticas sociais, no caso brasileiro

(BICHIR, 2018). Os municípios e o estado de Minas Gerais, ao contrário da universidade, são entes federados e possuem responsabilidades constitucionais e o poder de alocar recursos, definir regras de contratação de pessoal, definir planos de carreira, priorizar determinadas modalidades de ensino dentro do orçamento municipal, abrir ou fechar escolas. Porém, no caso dos municípios, essa independência também possui o limite operado pela inspeção escolar da SRE, que tem a responsabilidade de atuar e determinar até mesmo, e em última instância, o fechamento de determinada escola. Obviamente, a SRE deve obedecer às determinações legais da SEE e do MEC e tê-las como bússola de ação, mas também pode interpretar a legislação em favor dos municípios.

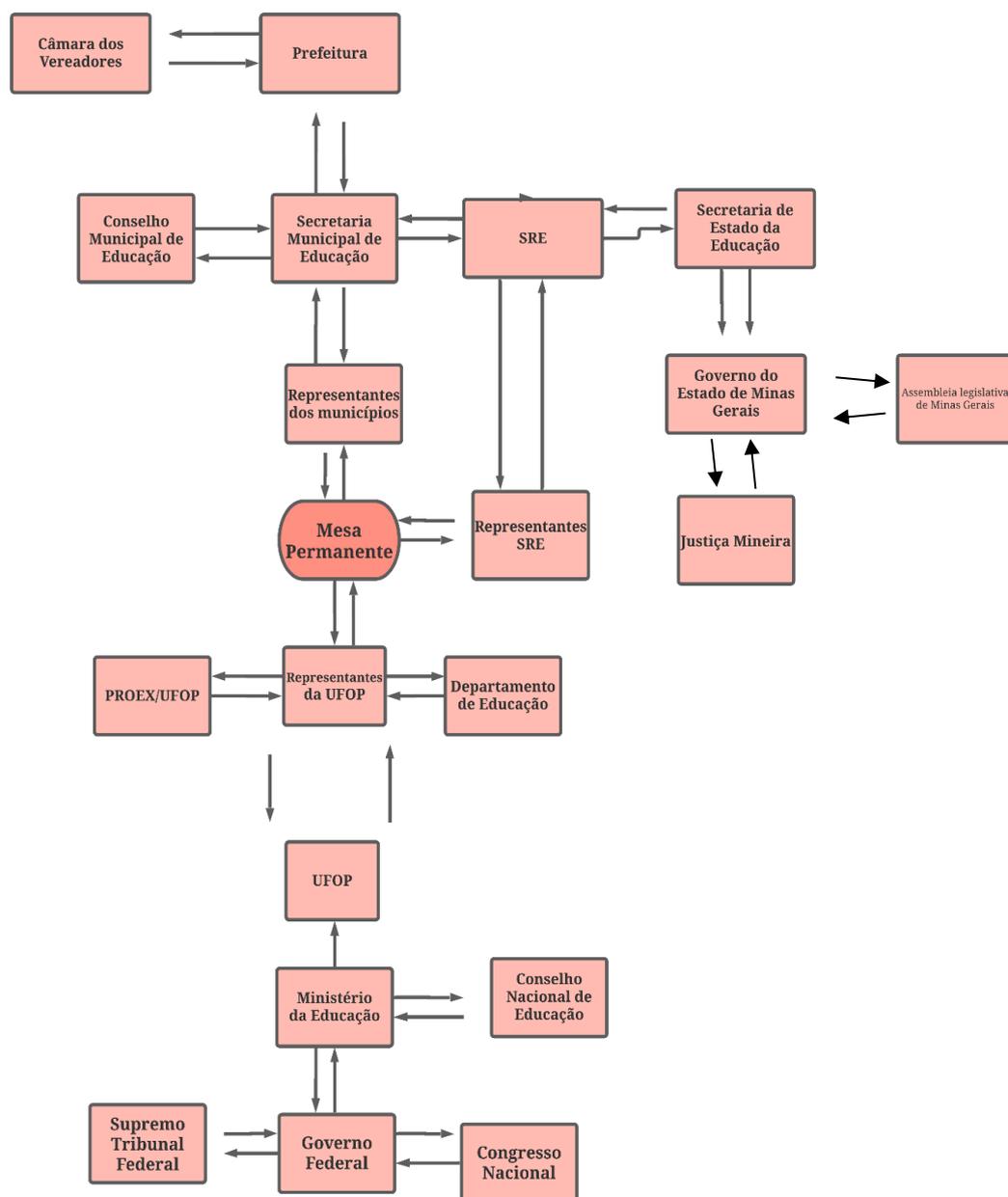
Observou-se que determinadas ações desenvolvidas pelo Programa são motivadas pelos documentos expedidos pelo Ministério da Educação, como o Plano Nacional de Educação, e que o Programa congrega esses entes e promove uma cooperação regional. O plano indicou a cooperação dos entes em vários âmbitos da Educação, como a formação continuada, e esses processos de implementação resultaram, no âmbito regional, em uma rede de relações entre os atores e as instituições de ensino.

Em uma região relativamente pequena, há uma dinâmica que faz com que servidores transitem entre as secretarias como o caso da atual representante de Mariana. Logo, é possível ter pessoas que ocupam cargos ora em uma Secretaria, ora em outra e ora na SRE. Exemplo disso foi a atual secretária municipal de Itabirito, que é ex-superintendente regional de ensino. Isso faz com que haja uma complexidade maior nesta rede de cumplicidades e relações e, por isso, “é necessário considerar dinâmicas de governança multinível, isto é, os fluxos de decisão e de produção normativa em diferentes níveis de governo, considerando arenas formais e informais” (BICHIR, 2018, p. 52).

As relações estabelecidas anteriormente ao contato com a Mesa têm potencial para dinamizar-se nas reuniões, uma vez que, se a maioria das pessoas se desconhecesse entre si, a existência de algum conhecido poderá fazer com que haja uma aproximação maior. Essa é a percepção dos representantes de municípios que são mais próximos, como Diogo e Acaiaca, Mariana e Ouro Preto, Itabirito e Ouro Preto, que afirmam ter um potencial maior advindo dessa aproximação na Mesa. Os dois municípios menores, por exemplo, relatam que têm uma dificuldade muito grande de transporte e a solução encontrada para que eles possam sempre participar das reuniões foi, por vezes, compartilharem o mesmo carro, gerando uma economia de custos para ambos os Executivos.

Também as relações que se dão após o contato com a MP terão efeito dentro da atuação. Os membros de Itabirito se sentiram mais à vontade com o representante da SRE e pediram a ele para que fosse ao município falar sobre a implementação do currículo mineiro. A representação de Mariana, a partir das discussões da Mesa Permanente, estreitou relações com Itabirito quando o assunto é a implementação do Plano Nacional de Educação. A representação de Mariana e da UFOP recorreram à Acaiaca e a Diogo de Vasconcelos no que se refere à Educação do Campo. Esses pequenos municípios têm a maior parte de seu público nessa categoria e possuem vínculos, práticas e propostas muito desenvolvidas. Portanto, se tornaram referências no que tange a esta modalidade.

Figura 4 – Fluxos de relações da Mesa Permanente



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Fica demonstrado haver uma circulação de informação que se dá no Plano Institucional que é a comunicação entre as secretarias, UFOP e SRE e a inspeção escolar. Existe uma circulação de informações e compartilhamento dentro da arena formal chamada Mesa Permanente. A arena possibilita um relacionamento maior e um ambiente seguro para que a

rede se estenda para além dali. São relações de cumplicidade, de compartilhamento de desafios e que reverberam nas estruturas de gestão e fora delas.

A rede formada é relativamente estável. Explico: a rede é estável porque as instituições ainda estão comprometidas com ela. Apesar dos fatores de mudanças internas de secretários e prefeitos, a relação com a Mesa Permanente se tornou um lugar de representação acolhido pelos gestores do executivo. Nas reuniões presenciais, a adesão era muito grande e contava com a participação de todas as representações, ou seja, era um processo fluido e é necessário respeitar isso. Às vezes, algum membro não vinha, mas isso é inerente às funções públicas porque possuem diversas demandas e, conseqüentemente, não dá para realizar todas essas funções concomitantemente. Outro fator relevante para a estabilidade dos membros é o fato de os representantes serem membros dos quadros efetivos dos municípios. Isso reflete de maneira paradoxal porque, ao passo que os representantes têm segurança jurídica de estabilidade, também ocupam um cargo que, em sua natureza, é de representação e deve, portanto, estar submetido às diretrizes de quem o colocou ali. A pergunta que, para mim, teve que ser respondida era razoavelmente simples: o que dá sustentação a essa rede? Seria o atributo financeiro? O dinheiro público para a ação tem sido cada vez mais escasso, em parte refletindo os próprios cortes nas universidades. Baixo financiamento destinado ao Programa UFOP com a Escola podendo contar com um ano renovável de bolsa. Seria a pressão interna dos professores? Se a hipótese fosse verdadeira, deveria haver membros representantes dos professores dos municípios. Afinal, eles seriam os que demandam as ações formativas. Mas, os membros da Mesa são ou os próprios secretários de Educação ou seus representantes.

Nas entrevistas há percepção da formação de uma rede em torno de uma palavra que apareceu em quase todas as entrevistas: somos uma *Rede de Educação Pública*. Apesar de ser financiada e gerida por municípios diferentes, pela SRE e pela UFOP, todo aquele complexo mecanismo educacional compõe um campo maior. Todos os representantes são servidores públicos e podem ter o sentimento de solidariedade acerca dos problemas e das questões enfrentadas em seus ambientes de trabalho.

A Mesa Permanente é uma arena que pretende aglutinar os representantes municipais de ensino. E seu objetivo é aperfeiçoar a própria rede pública de ensino, esse é o fator que une os representantes da Mesa. Ao melhorar o contexto próprio da Educação do seu município, haverá uma reverberação sobre toda a microrregião. Esse fator parece ser ainda mais visível: ao melhorar as condições de escolarização e de Educação nos municípios, os alunos que

chegarem às escolas estaduais, majoritariamente, de ensino médio, terão uma elevação no desenvolvimento, o que conseqüentemente acarretará uma melhora na qualidade da Educação. Cabe salientar que o processo é longo e cheio de desafios, mas, devido à durabilidade da Mesa, parece que é um desafio aceito pelos gestores. O Estado participa ativamente das ações no campo educacional sendo fortemente indutor dos municípios e uma instância que a universidade sempre terá que ouvir quando o assunto for Educação, porque eles podem operar o poder de veto nas escolas estaduais.

5.2.1 A percepção dos entrevistados sobre a questão: o Programa, ao articular as secretarias e Superintendência, incide sobre as políticas públicas educacionais da microrregião?

Nesta seção, trataremos da percepção dos entrevistados sobre uma das questões do roteiro de entrevistas. Na percepção da ex-coordenadora Ana, a universidade tem forte papel indutor no campo das políticas públicas. Segundo ela, a instituição deve ter como objetivo tutorar ou promover ações dos municípios que se deem nos campos da formação, da avaliação e da organização escolar. A base do relacionamento se daria a partir dos temas em comum entre eles. Da mesma forma, a entrevistada afirma que o papel da instituição de ensino superior é justamente o de descentralizar o conhecimento acadêmico.

[Ana – UFOP]

[...] induzir, no campo da política pública; no campo da formação; induzir no campo da avaliação; induzir no campo da organização escolar e também propor um campo, um campo da proposição, da indução e da proposição. Promover ações junto à municipalidade, promover esse encontro entre as municipalidades como assuntos de chão comum. Promover o acompanhamento do indicador qualidade da Educação básica. Descentralizar o conhecimento, com a Educação básica, da universidade.

Outro ponto de destaque na fala da representante da UFOP, Ana, está no ponto em que ela se refere à universidade como um meio promotor de indução local das políticas elaboradas pelo governo federal. Sendo assim, ela não poderia se desobrigar de cumprir com a municipalidade o seu papel formativo. Apesar de reafirmar a existência dos recursos próprios com que contam as administrações, os municípios nem sempre sabem lidar com essa condição e podem estar, nas palavras da entrevistada, “imersos em uma saúde fiscal mais reduzida”. Portanto, o governo federal guarda, nessa percepção, obrigações não apenas com os municípios,

mas, também, com a UFOP, faltando conceder a essa instituição uma maior descentralização de recursos como forma de aprimorar sua atuação junto das secretarias.

[Ana - UFOP]

É também a indução, nas políticas locais, a promoção no campo da política pública federal. Seria não se afastar, né. Não se desobrigar das políticas de formação, não se desobrigar dos amparos a municipalidade, sobretudo na complementaridade no recurso financeiro dos municípios com uma saúde fiscal mais reduzida. [...] Nossa verba é descentralizada só em projetos e programas; se ele quiser que a gente opere mais na municipalidade, teria que descentralizar mais recursos de Extensão e de pesquisa para nós.

O ex-coordenador, Marcos, afirma que a atuação da universidade e do governo federal devem ser balizadas a partir da perspectiva da melhoria da qualidade do ensino. Ele questiona, especificamente, quais são os objetivos de uma universidade. Ao ponto que infere que essas instituições têm como objetivo atuar de maneira a influenciar as políticas de Educação. Nesse sentido, aparece na fala do entrevistado um ponto muito interessante que diz que a universidade tem que se posicionar, então, por ocupar esse papel. Não pode ser concedida a essas instituições atributos como neutralidade, sendo seu objetivo o de promover uma Mesa Permanente e deixar claro quais são as posições da universidade.

[Marcos - UFOP]

Na verdade, isso tem a ver com a perspectiva de melhoria da qualidade da Educação, né? Então, assim, qual é o papel da universidade? [...] Ela tem um papel político, ela tem papel político importante e ela tem uma função de influenciar nas políticas e a gente, no campo da Educação, nas políticas em Educação.

Portanto, aparece nessa entrevista uma visão que não ficou nítida nas outras falas. A análise da ação da MP como função necessária da UFOP em se posicionar e influir supera a visão da instituição como executora das ações do Governo Federal. Isso paira essencialmente sobre o princípio elementar da autonomia universitária. Não significa, para ele, que a UFOP não se submeterá ao que é a sua função precípua, que é formar pessoal de nível superior. Mas, segundo o entrevistado, vai ultrapassar esse processo e vai pensar o projeto político que fundamenta a ação educacional. Por isso, o simples processo de instalação da Mesa Permanente é o cumprimento dessa diretriz de autonomia de pensamento e de construção de conhecimentos.

[Marcos - UFOP]

Então, esse objetivo do UFOP com a Escola, pra mim, ele é perfeito nesse sentido, ou seja, a universidade tem que posicionar politicamente, ela tem como função[...]

construir e discutir com essas comunidades perspectivas de melhoria da qualidade da Educação. Essas melhorias têm a ver com uma ação política. Então, eu vejo nesse sentido, o UFOP com a escola busca responder a isso. Pensar isso é sair daquele lugar de executar funções específicas, né? [...] Não é simplesmente dar um curso, mas é como se constrói todo um processo, toda uma rede de pensamento e de discussão e de debate que qualifica a Educação, de alguma forma, na região de abrangência da UFOP, por exemplo.

As secretarias, por sua vez, reforçam o caráter federal da instituição de ensino. Amanda, de Itabirito, respondeu que o governo federal tem o papel de valorizar professores, escola, Educação e as universidades. Para ela, o benefício seria em cadeia: do Governo Federal para as instituições federais de ensino superior e destas para os municípios. No caso específico da UFOP ela afirma que não se pode, ao mesmo tempo, cobrar tanto da instituição, afinal de contas ela era dependente de outras instâncias para o seu financiamento. Portanto, afirmar que as ações estavam escassas ou que o Programa já não contava com os mesmos recursos significava dizer da omissão do próprio governo federal para com a Educação.

Essa visão do descaso do Governo Federal com as ações educacionais em geral é compartilhada pelo representante de Diogo de Vasconcelos. Ele chama a atenção para um ponto que é realmente pouco citado ao afirmar que no atual governo não há troca de ministros da Educação, mas de secretários, como o da Educação básica, o que afeta mais diretamente os municípios. Da mesma forma, a aprovação do novo FUNDEB ganhou espaço nessa colocação ao que informa que o Governo Federal não parece dar total apoio à proposta, sendo assim dificulta sua própria aprovação. Portanto, ele afirma que todos esses desafios que são enfrentados no nível nacional perpassam os diversos níveis de governo e refletem no âmbito local.

Em consonância com Amanda, Rafael também ressalta a importância da universidade. Para ele, a UFOP pode contribuir muito com o município. Ele ressalta a grande importância da instituição na formação de professores que, inclusive, foi um fator determinante para a formação inicial dos professores daquela secretaria municipal de Educação. Da mesma forma, o representante de Mariana afirma que o papel principal da universidade está relacionado com a formação de professores. Ambos ressaltam esse caráter: o primeiro a partir da formação inicial, especialmente, e o segundo da formação continuada. Rafael também salienta a realização dos cursos como auge dessa relação e lembra que, além disso, existem eventos realizados em parceria entre as instituições, como fóruns de EJA dos municípios.

[Rafael - Município de Mariana]

O papel da universidade é da formação de professores. Não só, mas também a... Ah... De graduação. Mas também deve possibilitar para esses professores entrarem no mestrado, na pós. Formação continuada.

Os primeiros momentos de conformação da Mesa Permanente e, portanto, da rede que ora se apresenta, são os que se dão na fundação da ação. Como informado nos capítulos anteriores, a aproximação da UFOP com os municípios contou com a participação da superintendente da época que, inclusive, coordenou o Programa, a entrevistada Mariana. Neste sentido, a experiência que a SRE tem de organizar didaticamente e acionar ações de inspetoria, serviu para que o Programa se articulasse bem com os municípios. Portanto, a universidade não apenas agregou a SRE, mas também veio com efeito rebote dos municípios. O principal efeito indutor foi da União que, através da universidade, iniciou e financiou as ações do Programa.

O segundo passo foi agregar o ente com maior capacidade depois da União, o Estado. Mas, na visão de Mariana, seria impossível não incluir a participação dos municípios porque, em última instância, toda e qualquer instituição tem que estar dentro das municipalidades. Não sendo, portanto, possível avançar sem incluir os níveis de poder local. A ex-superintendente afirma que todo esse processo relacional entre as instituições teve que resguardar a independência e dinâmica interna delas. Não poderia ser de outra forma se quisessem agregar entes que são autônomos. A forte participação da ex-coordenadora junto aos municípios, inclusive, lhe rendeu a possibilidade de ser a única pessoa fora da instituição a ocupar o cargo máximo dentro do Programa.

[Mariana – Superintendência de Ensino]

Bom, eu era responsável né, e por eu, enquanto superintendente, ter uma relação muito grande com o município eu penso que até os prefeitos responsáveis tivessem mais condições de chegar, até porque eu preparei esse caminho. A escola pode ser pública, estadual, mas ela tá dentro do município – o município tem alguém que comanda. Nós temos grande respeito a essa organização, independente do que seja a questão política, quem ele representa.

A representante do município de Mariana, Sara, afirma que a parceria entre as duas instituições se dá também quando se há dúvidas na implementação de determinadas políticas. Ela cita o exemplo da implementação do currículo comum brasileiro (BNCC), a qual foi discutida pela universidade, através da Mesa Permanente, com os municípios. Portanto, ela afirma que essa busca se dá pela secretaria. Ao mesmo tempo, a universidade procura as instituições de Educação básica quando precisam realizar ações formativas de licenciaturas. No exemplo da entrevistada, temos a residência pedagógica, em que a universidade se articula com

as escolas e secretarias de forma que possa realizar suas atividades nesses espaços. Portanto, a comunicação entre essas instâncias de governo se dá por via de mão-dupla.

Novamente, a secretária do município de Acaiaca reforça a grande ligação que o município possui com a UFOP, uma vez que foi através desta que os professores tiveram a sua formação inicial. Dessa forma, a relação umbilical entre o aspecto de formação e ação da universidade são os grandes meios de atuação da instituição no território. Mais ainda: é a forma mais lembrada entre todos os participantes de como a universidade incide no referido território. Essa primeira experimentação de relação entre as instituições abriu o caminho para que, em outras oportunidades, a Secretaria se sentisse à vontade para sempre estar procurando a UFOP. Portanto, quando questionada sobre como a universidade contribui, a resposta mais comum é que contribui e busca fazer isso através da formação inicial e continuada. A gestora também apresenta outro ponto: seria muito importante para Acaiaca que os alunos pudessem estagiar nas escolas daquele município. Ponto extremamente diferente das situações que aparecem descritas pela representante de Ouro Preto. Enquanto a representante do município maior afirma existir uma resistência dos professores em receber esses alunos, aqui aparece que seria muito importante para o município menor que isso ocorresse lá. Essa frase demonstra novamente o quanto os municípios se aproximam em diversas questões, mas, ao mesmo tempo, são muito diversos em outras. Sendo assim, a forma de organizar a rede teve que levar em consideração essas dinâmicas.

[Fabiana – Município de Acaiaca]

[...] foi mais no início na formação dos professores, a maioria é formada pela UFOP. Eu acho que isso foi a ajuda maior, mas sempre que houve demanda, com certeza. [...] (a UFOP) Sempre procura. Quando tem oferta de curso, tá sempre procurando. [...] É o que eu falo, parece que fica próximo de Mariana e Ouro Preto, na questão da proximidade, dos estagiários estagiarem mais nas escolas de Mariana e Ouro Preto. Isso poderia acontecer mais no nosso município. Não sei se em Diogo acontece, mas isso poderia acontecer em Acaiaca.

Continuando, Fabiana, de Acaiaca, afirma que existem contribuições dessa relação. Questionada sobre quais seriam, ela afirma que, por lidar com a formação dos docentes, isso já estaria impactando nos resultados das escolas, ao passo que exemplifica a formação continuada aos professores, que seria ofertada pelo Programa nas áreas de Português e Matemática, voltadas para a melhoria nos índices do IDEB. O segundo exemplo fornecido foi a maneira de formar os professores para a EJA, construir um currículo próprio para essa modalidade. Da

mesma forma, ela avalia que a universidade auxilia no entendimento das próprias políticas educacionais.

[Fabiana – Município de Acaiaca]

Tudo que se lida com formação de professores já auxilia no resultado em sala de aula [...] (a) EJA, por exemplo. Na questão de organização de formação dos professores, a questão curricular, porque a EJA tem dificuldade com documentos, a UFOP ajuda no direcionamento [...] com a discussão de documentos como as resoluções, alguns pareceres do conselho de Educação.

Questionado se os municípios eram auxiliados pela universidade quando da construção de suas políticas educacionais, Marcos afirma que isso tem, sim, acontecido, mas que de forma tímida, afirmando que esse é um processo que não depende apenas do desejo da UFOP de estar presente, mas precisa se dar a partir da interação com os municípios. Para o ex-coordenador, a universidade tem construído algo nesse sentido. Nesse aspecto, ele cita como exemplo a disponibilidade do Departamento de Educação em contribuir com as escolas de Educação básica nas discussões que se deram no entorno do ensino remoto. Contudo, ele também questiona se as redes manifestaram interesse porque isso não é apenas exigido de um só lado. Outro coordenador também questiona como avaliar essa ação, assim como se as redes são voláteis, ressaltando que os profissionais que atuam nelas nem sempre são os mesmos. Segundo ele, o movimento da universidade no sentido de alcançar as instituições de Educação básica é inegável. O Programa UFOP com a Escola é quem cumpre garantir que isso ocorra na prática e, mesmo que discorde dos resultados ou na forma de atuar, a realidade é que esse auxílio na construção de novas possibilidades para a Educação ocorre. Ele ainda reafirma que essa construção tem que se dar no sentido de combater o simples usufruto da universidade, mas construir uma relação mais profunda. Por isso, ele afirma que não depende só da universidade e a atuação tem sido, portanto, tímida.

[Marcos - UFOP]

[...] de forma tímida, sim, mas eu acho... porque, na verdade, essa não é uma relação só de... da universidade para os municípios, né? Essa tem que ser uma relação mútua... tem que ser um processo interativo entre os dois.

[Artur - UFOP]

[...] o Programa não tem só esse viés de ser um receptor. Agora ele passa a ter uma função de apoiador. A rede municipal e a rede estadual da região são muito voláteis; as pessoas estão hoje na escola, mas ano que vem não mais. O problema dessa volatilização é: a repercussão a gente pode avaliar?

[Marcos - UFOP]

[...] a universidade, de alguma forma, se aproximou da Educação básica [...] eu entendo que o UFOP com a Escola cumpre, sim, esse papel, né? Pode não ser o ideal, ou seja, o que nós gostaríamos que fosse, mas, de alguma forma, cumpre sim esse papel, dentro do que é possível. Romper com uma cultura [...] não é muito fácil porque depende não só da universidade, como também das gestões.

Para a representante da Secretaria de Mariana, todas as propostas colocadas auxiliam na questão das políticas públicas. Ela afirma que as Mesas que têm sido feitas durante a pandemia ajudam a representante a pensar sobre as políticas. Ela também afirma que contou com o apoio de professores da UFOP na discussão da principal política municipal de Educação: o Plano Municipal. Sendo assim, as discussões fazem com que se haja uma nova tomada de decisões mediante as situações.

[Sara - Município de Mariana]

Ajuda. [...] Vou exemplificar: essas Mesas agora online que fizemos esse ano. Tanto as internas quanto aquelas que foram para o público maior. Algumas discussões feitas ali ajuda a gente a pensar políticas. A fala da professora Zara, por exemplo, são falas instigantes que nos tiram do lugar. Quando ela fala da importância do planejamento, que a gente age sem pensar, por impulso. Essas falas nos impulsionam. Tudo isso vai sendo pensado e discutido dentro da própria Secretaria.

Para a representante de Ouro Preto, esse processo ainda precisa ser maior. Avançou-se pouco na confecção de políticas públicas entre esses representantes. Ela sugere um espaço destinado exclusivamente a pensar o formato de diversas políticas, evidenciando que a SRE também não tem agregado nesse objetivo, uma vez que possui uma função muito mais fiscalizadora do que construtiva junto aos municípios.

[Cláudia – Município de Ouro Preto]

[...] pouco. Precisa de mais. Parece tempo perdido, mas não é. Eu acho que sim, mas pouco. Precisava de mais, tinha que ter um departamento que falasse “políticas públicas educacionais”, buscar instrumentos, construção, política pública... É muito importante, nada se consolida sem política pública. [...] A gente não faz esse trabalho entre municípios, mas falo até em relação à SRE. Tem uma responsabilidade de passar as diretrizes.

Para Maria, ex-coordenadora e fundadora do Programa, formular políticas públicas junto dos municípios ainda é um desafio. Segundo ela, a universidade tem feito pesquisas, mas ainda não conseguiu revertê-las em políticas públicas. Ela ressalta a mesma fala do representante Marcos quando ele afirma que, sobretudo, essa questão de formulação de políticas públicas envolve também os outros entes. Não é possível concretizar uma política se um dos

lados não coopera para que ela se realize. Ela informa a questão da formação, afirmando ser possível que muito se questione da formação dos professores das escolas municipais sem questionar se a secretaria tem buscado absorver a mão de obra formada na UFOP.

[Maria - UFOP]

[...] eu acho que ainda é um desafio, na minha leitura, que a gente precisa... vamos dizer assim... desenvolvendo, né? [...] a gente ainda não consegue pensar políticas públicas a partir dos trabalhos, das pesquisas que a gente tem feito. [...] às vezes a gente não consegue ter isso de uma forma mais efetiva. É como se a gente fosse falar assim: poxa, Mariana, por exemplo, tem um indicador x na sua qualidade de Educação tendo uma universidade perto, hoje, formando seus professores. Mas aí implica várias coisas, por exemplo, até que ponto os municípios têm feito os concursos?

No mesmo sentido, outra ex-coordenadora do Programa concorda que esse objetivo depende dos ocupantes das cadeiras dos gabinetes das secretarias de Educação dos municípios. Ela afirma que isso é variável justamente porque os ocupantes desses cargos são pessoas com cargos de nomeação. Além disso, a Mesa Permanente cumpre aglutinar os secretários e seus representantes, o que, na maioria das vezes, significa que ainda vai depender do aval do Poder Legislativo ou mesmo do prefeito.

[Ana – UFOP]

[...] esse objetivo ele tem altos e baixos. Porque, ele depende da gestão municipal do momento. Quando a gestão municipal, ela, quando não vem o secretário de Educação. Quando não vem o prefeito. Quando vem um representante ele depende muito da vontade política do representante falar com o secretário, que fala com o seu prefeito, que monta uma legislação no âmbito da secretaria municipal, que manda para câmara dos vereadores.

De toda forma, ela acredita que este é um trabalho contínuo a ser realizado pelo Programa. Em caso de mudança na gestão da pasta, por exemplo, é necessário buscar novamente a reaproximação para o diálogo. Ela afirma que essa aproximação gerou frutos nas secretarias de Educação dos municípios menores. Em Acaiaca e Diogo de Vasconcelos, eles produziram novas políticas para a inclusão e a EJA. Novamente, esta entrevistada ressalta o papel da representante do município no avanço dessa pauta. A contínua presença nas reuniões da Mesa e o empenho geraram o que ela chama “instrumento”. Isso também afeta negativamente o alcance de determinado objetivo se o membro ou o representante não conseguir colocar na secretaria um consenso sobre a decisão da Mesa. E, mesmo que esse seja o caso, qualquer implementação deve contar com o apoio da gestão municipal. Em caso de mudança, todo esse processo pode ser perdido. A ex-coordenadora relata, além do caso anterior,

um momento com a Secretaria de Ouro Preto em que avançariam em alguma questão da EJA, à semelhança dos outros municípios citados, mas com a mudança de gestão esse processo não se concretizou. Portanto, além da atuação dos membros, a efetividade depende das condições e da estabilidade política nos municípios.

A entrevistada também faz uma comparação dessa situação com outro município, o de Mariana. Para ela, os municípios menores estão muito mais abertos e colocam as ações propostas pelo Programa como integrante oficial das ações das secretarias municipais de Educação. Já em Mariana, ela informa que não teve o mesmo espaço para compartilhar e colocar sugestões, dizendo que os municípios menores incentivam os professores ao colocar essas formações nas horas obrigatórias que eles têm que cumprir. Havia esse combinado com a Secretaria de Mariana, mas isso acabou não ocorrendo. Para ela, esse é um caso negativo do relacionamento.

[Ana – UFOP]

[...] é um objetivo que tem que estar sempre sendo perseguido pela UFOP com escola. [...] Eu lembro da secretaria municipal de Diogo, Diogo e Acaiaca, eles fizeram uma revisão sobre estatutos de inclusão, com relação à EJA. Eu lembro também, e esse é um caso importante de relatar, que Diogo fez uma norma interna de EJA[...] então, tenho um instrumento produzido. [...] Ouro Preto, por exemplo, a gente conseguiu uma flexão ali. Na hora de sistematizar, mudou a gestão, tiraram o coordenador de EJA, não pôde legitimar o trabalho feito. Foi muito chato para nós. [...] colocaram na prática pedagógica de Acaiaca e Diogo estudos de dificuldade de aprendizagem. Foi oferecido para Mariana também e ia entrar nas horas de formação do professor. Só que a secretaria não fez a mesma abertura que Acaiaca e Diogo. Esse é um caso negativo.

O representante de Diogo de Vasconcelos, quando questionado sobre os efeitos observados no campo da elaboração de políticas públicas no município, afirma que o Programa tem contribuído. Ele cita alguns encontros específicos em que discutiram um projeto político-pedagógico específico para os alunos da Educação de Jovens e Adultos. O resultado, então, desse contato do representante com a Mesa foi a elaboração de uma nova forma de atuar e de conceber os processos educativos. O mesmo representante afirmou que o contato com as ações do Programa influencia a maneira dele atuar, à medida que pode observar contribuições de outros municípios. Sendo assim, já há certas experiências consolidadas das quais ele parte para fundamentar a sua ação, citando como exemplo a realização das conferências que deveriam discutir o plano municipal de Educação. Ele afirma que, a partir da experiência da conferência nacional, verificou-se quais as coisas poderiam ou não funcionar. Sendo assim, no âmbito local,

ele aprendeu as experiências da realização dessas conferências em Mariana e Itabirito. Essa exposição de como foi o processo e de como estava o andamento se deu via Mesa Permanente.

Por fim, ele também cita outra ação do Programa: para ele, este contribui com a melhoria nos índices de provas externas, como o IDEB. Houve uma iniciativa por parte do Programa de fazer, com os municípios, estudos de caso sobre as dificuldades de aprendizagem dos alunos. Dessa forma, não apenas os professores da UFOP estavam incluídos na discussão e poderiam dar algum parecer sobre aquilo, como as gestões municipais poderiam ter melhor entendimento e compartilhar algum tipo de experiência semelhante e, talvez, tivessem elaborado algum recurso para auxiliar na superação da dificuldade.

[Douglas – Município de Diogo de Vasconcelos]

[...] há uma discussão pra elaboração do projeto político-pedagógico voltado só pra EJA; [...] aconteceu a conferência nacional de Educação e aí vemos que indivíduo x fez algo de tal forma e isso muda a concepção, muitas vezes, o planejamento que a gente já tinha feito. [...] Se não me engano, Mariana e Itabirito que falaram. A gente acabou mudando um pouco a ideia que a gente tinha, mas aí acabou que não conseguimos realizar porque a intenção era pra julho, mas veio esse momento e não fazemos.

A ex-superintendente de ensino foi questionada se o Programa UFOP com a Escola e a Mesa Permanente auxiliaram na elaboração do desenho de alguma política educacional e se isso contribuiu com a melhoria nos índices de rendimento dos alunos nas provas. Segundo ela, não há uma melhoria do ensino com uma universidade “dentro de casa”. Talvez isso faça referência a cidades sedes da UFOP, mas os efeitos relatados até aqui foram todos nos municípios que são externos a essas sedes. Ela continua e argumenta que aumentou o índice de aprovação dos alunos na universidade e que isso significa a melhoria da qualidade da Educação dos municípios.

[Mariana – Superintendência de Ensino]

Como não melhorar nossos índices, se nós temos uma universidade dentro de casa? Assim, o reflexo tem que chegar no município, né? Afinal, o aluno estuda numa escola estadual, municipal, dentro do município. Se você for olhar dentro dos índices de aprovação, dentro da universidade, cada município você tem um número muito grande. Isso aí já é uma resposta. Por aqueles períodos sequentes, nós tivemos um grande ingresso de alunos.

Finalmente, Amanda também cita como exemplo uma nova forma de atuação nos contextos da EJA. Ao ter contato com o Programa, ela foi criando uma percepção de como deveria ser aquele trabalho, de forma que ela sentiu dificuldades ao ver a maneira como ele

estava sendo realizado. Esse exemplo da EJA é comum a todos os municípios, exceto os que são sede da universidade. Todos começaram a alterar sua maneira de atuação à medida que tiveram contato com o Programa. Sara, por sua vez, também afirma que as contribuições da universidade são tão importantes que o Diogo de Vasconcelos alterou o Projeto Político Pedagógico da Secretaria Municipal de Educação, evidenciando assim que a universidade está inserida como importante agente de formação.

[Amanda - Município de Itabirito]

[...] já mudou sim. O trabalho na EJA, por exemplo. Pois é, o trabalho na EJA. Lucas, eu fui uma vez em uma apresentação da EJA, quando eu entrei em 2013, olha, eu fiquei triste, fiquei triste de ver... e eu falei com a diretora que estava do meu lado: esse que é o trabalho da EJA? Uê, tá realizando trabalho de primeiro ano das crianças de sete anos. Porque eu presenciei um teatro onde os adultos estavam com o rosto deles, era uma máscara de cachorro.

[Sara – Município de Mariana]

[...] acho que de formação de professores. É nisso que está o grande cerne. Nosso projeto político pedagógico de Diogo, eu falo como se fosse meu. Quando fala de formação, com a política do município, a UFOP entra.

O caminho percorrido até aqui demonstra as dificuldades dos municípios. Elas são das mais diversas ordens, desde a atenção aos materiais básicos das escolas, até problemas mais estruturais e sistêmicos como a formação dos profissionais que atuam nesses ambientes. Essa fragilidade afeta os resultados das provas externas e resulta na preocupação dos gestores municipais para que atuem de alguma forma para tentar melhorar o processo. Ao contrário do que se poderia pensar, as instituições estão se mobilizando e pensando esses processos, os atores envolvidos nas secretarias, de igual forma, têm buscado o diálogo institucional como forma de superar as dificuldades existentes. Isso é muito difícil no Brasil porque os entes são extremamente assimétricos. Exemplo disso são alguns municípios possuem apenas o número de alunos semelhante ao da população de outros, ou seja, tem que dar conta no contexto educacional de um montante de alunos superior ao da população de diversos municípios brasileiros. Alguns estados possuem populações comparáveis ao de grandes e desenvolvidos países.

A UFOP demonstrou justamente essa capacidade; apesar de ser sediada nas maiores cidades, e a percepção de alguns representantes de que essas são cidades privilegiadas da relação, as ações têm ocorrido em todos os municípios. Logo, o que a universidade faz é, justamente, essa articulação de municípios pequenos, com desigualdade socioeconômica entre

si e entre as secretarias com grande heterogeneidade. No geral, municípios com baixa capacidade estatal, que são a maioria dos municípios brasileiros. O diferencial do caso local para o nacional é a existência de uma universidade que traduz as políticas educacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa está situada no âmbito da Educação em diálogo com as Políticas Públicas e com a Ciência Política. O objetivo foi analisar, através das entrevistas, a percepção dos atores (representantes das secretarias municipais, da secretaria estadual e da UFOP) sobre o processo de articulação e de coordenação regional feito pela Mesa Permanente no campo das políticas educacionais. Utilizou-se de métodos qualitativos, notadamente de entrevistas semi-estruturadas, como apresentado no capítulo de metodologia. No segundo capítulo, que se desdobrou para entender o que acontece com as políticas públicas sociais no Brasil após a Constituição (1988), ressaltamos alguns pontos a partir das contribuições de Abrucio (2005; 2010), Arretche (2001; 2002; 2010) e Gomes (2009): a adoção de um desenho tripartite, ampliando o poder de provisão de políticas públicas por parte dos municípios; a análise sobre quais políticas estão descentralizadas e como; a identificação dos mecanismos de coordenação e articulação vertical instituídos (macro parâmetros, políticas nacionais, regulação concentrada no nível federal, *policy making*, Fundos Nacionais); e qual o lugar do nível local em políticas nacionalmente reguladas.

Conforme discutido no capítulo dois, segundo Abrucio (2010), os novos desenhos de políticas públicas elaborados após a Constituição de 1988 tiveram que considerar a colaboração e coordenação entre os entes para o pleno alcance dos seus resultados. Ao mesmo tempo, segundo Abrucio (2005), as políticas ficaram cada vez mais dependentes da adesão dos níveis de governo que se envolviam em negociações. No caso analisado, temos uma intensa presença da Secretaria de Estado da Educação, através da Superintendência Regional de Ensino, no processo de conformação de uma rede governamental articulada que busca soluções para a Educação e conta com a adesão dos municípios e com a presença da União apenas no financiamento das ações da universidade.

O terceiro capítulo foi dedicado a descrever o Programa e a Mesa. Nos capítulos quatro e cinco, apresentamos discussões sobre as percepções dos representantes das instituições na Mesa. Identificamos, a partir das entrevistas, que todos estão falando da sua preocupação com a governança local de políticas nacionais, tais como o Plano Nacional de Educação. As secretarias de educação estão aglutinadas naquilo de Bichir (2018) chamaria de arena de governança multinível, com disputas se dão sobre os modos como cada uma dessas instituições traduz, define e implementa. Da mesma forma, os entrevistados delegam à SRE um lugar

central não só como fator de ligação e delimitação dos municípios que participam da Mesa, mas na dependência dos municípios em relação a ela por não possuírem legislações próprias em educação.

Os professores da universidade afirmam que os municípios menores estão muito mais abertos e colocam as ações que são propostas pelo Programa como integrantes oficiais das atividades de suas secretarias municipais de educação, demonstrando não apenas uma adesão ao Programa, mas uma fragilidade institucional em produzir suas próprias iniciativas. Neste capítulo, apontamos ainda que a universidade opera uma articulação de municípios pequenos, que são muito desiguais e heterogêneos em suas capacidades estatais, de modo que precisam de apoio. Trata-se de entes com baixa capacidade estatal e, em um contexto onde as políticas são nacionalmente definidas, temos, localmente, a implementação, com o diferencial, no contexto analisado, da existência de uma universidade que, conforme explicitado por Oliveira (2019), é uma instituição que faz o processo de tradução de políticas educacionais.

Ter analisado a dinâmica, no nível local, dessa interação é importante porque “apesar de a Constituição Federal determinar a colaboração entre os entes federados, há diferentes modelos de relacionamento entre estados e municípios na política educacional” (SEGATTO, p. 1179, 2018) e o que apresentamos é um desses modos. No caso analisado, diferentemente do que parte da literatura aponta, ou seja, que “o papel do governo federal tenha sido fortalecido, as relações entre estados e municípios ainda são diversas e os governos estaduais, em sua maioria, não assumiram um papel de coordenação regional” (SEGATTO, p. 1191, 2018). Aparece, assim, uma atuação forte da secretaria estadual de educação, via Superintendência Regional de Ensino, nessa aglutinação para o desenvolvimento das capacidades locais de provisão dos serviços educacionais.

Outro ponto importante encontrado foi a presença constante da universidade em todo esse processo de discussão. Essa instituição une fortemente todas as demais e é essencial para o processo. Ela oferta aos municípios e ao Estado de Minas Gerais formações e iniciativas na área de educação e promove um ambiente para que essas negociações ocorram. O que esta pesquisa aponta vai ao encontro do que Gatti (2016) encontrou em cursos de formação de caráter especial, desenvolvidos pelo Ministério da Educação ou por Secretarias de Educação em parceria com universidades, em que notou “alguns avanços curriculares, seja no desenho da matriz curricular ou de módulos, seja nos conteúdos e materiais didáticos. Estas inovações se

desenvolvem ainda em paralelo ao sistema regular de cursos, que via de regra mantêm cristalizados esquemas antigos de formação”.

Esse ponto é de fundamental importância para que outros pesquisadores se debrucem sobre a mesma temática porque os documentos da Mesa ficam sob jurisdição dessa instituição. E uma das lacunas desta pesquisa foi, justamente, não ter utilizado esta documentação para a análise. Isso se deveu principalmente ao fechamento dos prédios da universidade como medida de combate a pandemia do novo coronavírus (Sars-Cov-2). Uma análise desses documentos, em associação com as entrevistas e a literatura, pode retomar uma discussão em torno dessa associação local de, nas palavras de Bichir (2018), multiníveis de governo, aglutinando também a universidade. Isso permitirá o preenchimento de questões que estão presentes nessas discussões e que não puderam ser sanadas. Dentre elas destacamos elementos que estão presentes nos achados empíricos, mas que fogem ao escopo dessa pesquisa: qual a relação advinda nas reuniões da Mesa? Quem induz quem? Quais são as instituições mais presentes e as mais ausentes nas reuniões? Quantas reuniões e quais as deliberações dessas reuniões?

Na revisão bibliográfica, observamos que a educação tem menos coordenação nacional, não sendo, portanto, uma política bem definida. Ela é atravessada por impasses estaduais e locais, além de uma ausência da atuação da União na concretização de espaços de relacionamento entre os entes. Isso tem como resultado uma política educacional mais dependente das conformações que se dão localmente. A pesquisa aponta para o caminho que, apesar dessa revisão apontar para esses problemas, às vezes, o empírico não se encaixa nas proposições teóricas existentes porque “as variações no conteúdo e institucionalização da cooperação estão ligadas às trajetórias anteriores de cooperação entre estados e municípios na educação” (SEGATTO, p. 1187, 2018) e isso os torna dependentes das análises que se dão nos âmbitos locais.

No caso estudado, a Mesa ocupa o espaço de coordenador e funciona como arena no processo de articulação que pode incidir nas dinâmicas de implementação das políticas educacionais. É um caso em que o governo federal, na impossibilidade de produzir aproximações eficazes com as redes, induz as instituições federais que estão no nível local para que o façam. Ao mesmo tempo, não é um processo automático e depende dos incentivos financeiros e da adesão dos demais entes. Em certo sentido, a universidade não está só implementando ou, conforme Oliveira (2019), traduzindo políticas nacionais para os entes subnacionais, mas está se colocando como instituição capaz de auxiliar os municípios. Há um

espaço de autonomia que, essencial, faz com que se comporte as diversas realidades locais. Quando a Mesa vira um espaço de coordenação, onde abordam-se questões da educação com Minas e com os municípios, mostra-se a fragilidade do sistema e aponta-se para novas possibilidades, nesse caso, a partir do Programa.

A universidade tem uma grande autonomia dentro do Programa para formular a sua estratégia de atuação, apesar de uma intensa indução oriunda dos editais de financiamento do governo federal. As definições ocorrem no âmbito do Departamento de Educação, que define quais ações vão ser desenvolvidas, em qual momento, com quais recursos e sob responsabilidade de qual professor. A partir das entrevistas, observamos que as atividades são elaboradas e executadas por docentes que trabalham com disciplinas correlatas ou que fazem pesquisas com determinadas temáticas. Os professores do Programa, a partir das discussões acadêmicas e das diretrizes e regulamentações nacionais, ofertam as formações e vão fazendo essas traduções para os docentes da educação básica.

Ao contrário do que se sugeriu na introdução, que há uma horizontalidade no desenvolvimento das ações, o que observamos é um limite da própria UFOP. Apesar de poder pautar as discussões da Mesa, ela não possui condições de ofertar todas as ações de formação que são requeridas pelos municípios. Isso faz com que, em certo sentido, haja uma unilateralidade e verticalidade das ações, a qual advém dessa impossibilidade de atender plenamente as secretarias. Ou seja, não é que a UFOP não se atente a essas demandas, mas ela só conseguirá prover formações a partir de suas possibilidades. Esse não é um fator que afasta os municípios da Mesa porque, ao mesmo tempo, as discussões operadas entre as instituições tornam-se um meio eficaz e produzem uma abertura para o diálogo com as redes. O Programa é formado pelas ações de seus professores, que definem com quem e como querem atuar nessa relação com as redes. Então, os professores trazem essas temáticas de dentro do campo educacional e vão montando suas ações.

Nesta pesquisa, identificamos o tempo todo o que podemos chamar de dois vetores. O primeiro é o que vai da universidade em direção às redes e o outro vetor vem das secretarias em direção à UFOP. As considerações anteriores foram principalmente sobre o primeiro vetor. Agora, destacamos o segundo vetor, uma vez que as ações das secretarias estão submetidas às decisões das prefeituras ou do governo estadual. Nesse sentido, pode haver uma descontinuidade de visões sobre formação que faz com que se opte por uma ou outra formação em cada mandato. Ao contrário, a estabilidade da Mesa, apresentada na dissertação, se assenta

na perenidade das próprias instituições que, à revelia dos governos, se dão conta da necessidade e da importância de continuar a participar das discussões com a universidade. A isso se soma o fato da consciência dos servidores de que as secretarias não conseguem dar conta de traduzir todas as políticas nacionais.

Para Gatti (2009) essas limitações poderiam ser superadas com um trabalho integrado entre as administrações públicas e as Instituições de Ensino Superior. A experiência local, desde 2003, parece ir nessa direção apontada pela autora. O que percebeu é que a ação da universidade foi bastante direcionada pelas políticas do governo federal desde 1988 e buscou traduzir as políticas nacionais para essas instituições locais. Essa pesquisa buscou discutir essa questão levando em conta que isso ocorre via processo de indução financeira federal, com a aprovação de editais para a manutenção e para o desenvolvimento das atividades extensionistas, com a implementação de ações locais. Os recursos dispensados por esse ente foram fundamentais para que o Programa existisse. A participação federal nessas ações, no entanto, não se mostra limitada ao campo financeiro, tendo em vista que o próprio desenho da Mesa foi uma inspiração oriunda do Ministério da Educação (CAPES e SECAD⁵).

Abrucio (2010) e Arretche (1999) demonstram que, nas últimas décadas, a lógica de serviços da administração pública, em seus diversos níveis, tem operado novos modelos de parceria entre os entes e com a sociedade, com o objetivo de aprimorar o desenho das políticas públicas e promover maior democratização. O resultado disso é uma maior interação dos entes, mas com pouca clareza sobre os impactos nos municípios – apesar de este ser o ente com maior responsabilidade de implementação e com maiores complexidades, haja vista o grande número de prefeituras. Este fator nos permite inferir o maior envolvimento de atores e instituições, mas sem uma compreensão mais aprofundada dos impactos nas políticas específicas.

Com esses aportes teóricos, percebeu-se que a ação estatal, após a Constituição de 1988, alterou os desenhos das políticas sociais e isso tornou-se um padrão geral. De modo setorial, como afirma Segatto (2018), a saúde e a assistência estabeleceram como arranjos institucionais os seus sistemas únicos, e a Educação caminha neste sentido, mas com ausência de arenas nacionais e regionais, que promovam ambientes de discussão sobre o desenvolvimento das ações. Sendo assim, iniciativas no nível micro, como a estudada, podem ser meios para se

⁵ Criada em 2004, a partir de maio de 2011 acrescentou-se o eixo “inclusão” à SECAD, introduzindo em seu leque de ações as atribuições antes alocadas na Secretaria de Educação Especial (SEESP). Assim, a SECAD torna-se SECADI.

promover arranjos institucionais que organizem as políticas do setor. Merece destaque a percepção dos entrevistados sobre a relação dos municípios com a Secretaria de Estado da Educação, através da Superintendência Regional de Ensino (SRE), no campo da Educação, porque eles são ligados, via Superintendência pela inspeção escolar. Isso é importante porque, em Minas Gerais, as 47 Superintendências Regionais de Educação são responsáveis por fiscalizar, orientar, direcionar e legislar sobre os municípios que não possuem capacidade ou estrutura suficiente para estabelecer uma rede própria de ensino. Logo, a ligação entre eles é umbilical.

E essa relação do Estado, via SRE, com os municípios mineiros se dá sobre o princípio da agregação em torno de uma arena que se conforma, nos termos de Bichir (2018), de maneira multinível. Todas as secretarias municipais são instituições autônomas com as quais a SRE tem que dialogar e não apenas estabelecer as suas diretrizes, como o seria nas escolas estaduais. Os coordenadores do Programa afirmaram nas entrevistas que a iniciativa da universidade em aglutinar os municípios na Mesa Permanente se deu principalmente em conjunto com o Estado de Minas Gerais. Especialmente porque o Programa já existia, mas ganhou fôlego com a ação da Superintendência. Tal poder de agregação também foi demonstrado, no âmbito da UFOP, com o exercício da coordenação do Programa por pessoa externa à instituição.

Esse potencial de agregação que a Superintendência possui em relação aos municípios parece ser um dos motivos capazes de explicar a continuidade do Programa por quase duas décadas. É ela quem vai dizer se as ações das secretarias estão em conformidade com a legislação. A Mesa Permanente, na visão do representante da SRE, funciona como um dinamizador das relações porque ela congrega todas as instituições públicas de educação básica. Com essa ação aglutinadora, há uma redução dos atritos institucionais a partir de uma conformidade maior de objetivos e de ação. Exemplo disso está contido nas falas dos dois municípios menores e da ex-coordenadora Ana, quando estes afirmam que a Superintendência flexibilizou algumas posturas em relação às exigências para a Educação de Jovens e Adultos sobre currículo, horários e flexibilidade dessa modalidade de ensino. A SRE passou de uma postura mais crítica e pouco permissiva para uma postura que seja mais dialógica e mais aberta a consensos.

Finalmente, as considerações dessa dissertação serão finalizadas em quatro pontos. O primeiro é que os atores com maior experiência participativa, seja em questão de tempo junto à Mesa ou em outros espaços de discussão, tendem a liderar as discussões ou contar com maior

visibilidade entre os membros. A representante de Mariana é um exemplo disso. Devido ao tempo de atuação junto ao Programa, ela aglutinou capital político que afetou a participação do município que ela representava. O segundo ponto é que, mesmo diante de uma força imensa dos atores da universidade de induzir a agenda, os representantes municipais e da Superintendência sempre participam ativamente das discussões.

A frequência como cada um dos municípios busca a universidade afeta a ação desta dentro de suas secretarias. Aqueles representantes de secretarias que mais procuram a universidade afinam relações e possuem mais retorno para as instituições que representam. E isso não necessariamente tem a ver com o tamanho dos municípios porque, como as entrevistas indicam, os dois municípios menos populosos demonstram uma maior aproximação com a universidade e se mostram mais satisfeitos quando são perguntados sobre os resultados das ações do Programa em suas redes de ensino. Ao mesmo tempo, os coordenadores apontaram que são os representantes desses dois municípios que mais ativamente participam das discussões e sempre estão presentes nas reuniões da Mesa. Portanto, o que se pode sugerir é que esse entendimento de que os objetivos foram atingidos não exatamente se deve ao quesito capacidade estatal de financiar ações, mas a construção de uma cooperação entre as instituições que serve como meio de alcançar os objetivos.

O que as entrevistas dos professores da UFOP indicam é que isso se deve a abertura dos representantes municipais de colaborarem com o diálogo interinstitucional. E que isso está intimamente relacionado com quem representa a instituição (secretaria municipal), uma vez que os representantes desses dois municípios parecem estar dispostos a acompanhar cada discussão e participar de todas as ações propostas, estando ou não dentro do que a secretaria previamente afirmou necessitar. Novamente, como isso tem a ver com os participantes especificamente e não com a instituição, o que temos é que a escolha de quem irá representar cada município na Mesa deve obedecer ao objetivo de que este possa angariar para si um capital político da sua representação. Os atores que mais afirmaram ter os interesses dos municípios atendidos e se mostraram mais satisfeitos são aqueles que, justamente, colocam suas demandas, buscam a UFOP e conseguem negociar com a coordenação a elaboração de ações.

Isso, para esses dois municípios, se deu em um processo que não envolveu contrapartidas financeiras. Tendo isso em vista, o que pode ser sugerido aos municípios é que se utilizem de estratégias quando escolherem suas representações. Um desses dois municípios, o de Diogo de Vasconcelos, escolheu uma servidora que mora em Mariana (sede do Programa).

Essa proximidade dela facilitou a sua presença nas reuniões, uma vez que não foi necessário a utilização de transporte e carro do município. Já o município de Acaiaca colocou como representante a própria secretária de educação. Isso agiliza a discussão porque determinadas decisões estão sob seu crivo e ela poderá emitir seu parecer até mesmo durante a reunião. Logo, quem representa o município e por quanto tempo este exerce tal função é um fator importante quando o que está em questão é o sentimento de satisfação.

O terceiro ponto relaciona-se com a rotatividade dos representantes. Há uma reclamação, especialmente da Superintendência, de que os representantes dos municípios nem sempre são os mesmos, atrapalhando assim a cadência das discussões. Se é fato que aqueles com uma participação mais duradoura conseguem mais ações para o seu município, os representantes que constroem uma trajetória teriam um capital político junto aos demais membros da Mesa. Portanto, essa dinâmica de mudança de representantes afeta a formação de um capital político e a própria continuidade das discussões.

O quarto ponto refere-se aos significados do Programa para os representantes. De forma geral, todos entendem os objetivos do Programa e percebem que as ações se dão para além deste objetivo. Portanto, é plausível dizer que a dinâmica das discussões afeta os objetivos do Programa. Existe este Programa de aproximação e de formação continuada, mas, quando os atores trazem novas demandas e os professores adaptam as estratégias e assumem esse papel, torna interessante para mostrar que se torna um espaço de coordenação e, nos termos de Oliveira (2019), de tradução de políticas. Isso significa que o Programa se orienta a partir de dois vetores: da Mesa para os municípios e dos municípios (e SRE) para a Mesa. Há a perspectiva de ser uma relação horizontal: daquilo que os representantes levam para os municípios e do que os municípios levam para a Mesa. É nesse ponto que a tradução das políticas acaba acontecendo. Nas reuniões da Mesa, os municípios trazem dúvidas e essas vão sendo sanadas em interação. No fim das contas, esse foi um dos principais intuitos da pesquisa: mostrar como essas coisas se organizaram.

Os municípios estudados não possuem redes de ensino próprias. Isso quer dizer que a conformação da Educação Básica na região é dependente do Estado de Minas Gerais. Esta pesquisa possibilitou apreender um pouco da percepção dos entrevistados, enquanto representantes de suas instituições, sobre a conformação de uma rede entre os municípios, a Superintendência e a universidade. Destacamos que essa pesquisa possui essa limitação de representar a realidade desses cinco municípios e a relação destes com esta universidade em

específico. É possível que a mesma realidade possa, ou não, aparecer em outras pesquisas semelhantes. Inclusive, esta é uma das possibilidades de investigação e comparação para outros pesquisadores que, interessados em redes e conformação local de arenas de discussão, possam incrementar as discussões.

Tendo como objetivo analisar, a partir da percepção dos representantes na Mesa Permanente de Discussão, a dinâmica da interação dos cinco municípios, Superintendência de Ouro Preto e a universidade, esta pesquisa se encerra com o demonstrativo de quanto é preciso avançar em ações multiníveis no campo educacional. A ação analisada serve como meio de traduzir políticas nacionais e estaduais que nem sempre são de fácil acesso para municípios pequenos. Os avanços locais nessa interação têm mostrado as possibilidades do nosso federalismo para além das dificuldades já conhecidas. Levar adiante ações desse porte é importante, primordialmente, para assegurar a todos os estudantes e professores, de escolas municipais, estaduais ou federais, pleno direito a igualdades de oportunidades educacionais. Além disso, esta pesquisa reforça a importância das instituições federais de ensino em sua relação com as comunidades locais para o desenvolvimento regional e o impacto de suas ações no seu entorno. Instituições, gestores públicos e outros pesquisadores terão acesso a materiais empíricos ricos se se debruçarem sobre esta microrregião.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; SAMUELS, D. A nova política dos governadores. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 40-41, p. 137-166, 1997.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da Educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, v. 2, p. 01-29, 2010.

ABRUCIO, F. L. Sozinhos, municípios não darão conta de seus problemas, diz especialista. **Um Brasil**, 2017. Disponível em: <https://umbrasil.com/videos/educacao-no-contexto-federativo-por-fernando-abrucio/>. Acesso em: 15 mai. 2022.

ALMEIDA, M. H. T. de. Re-centralizing the federation? **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 29-40, 2005.

ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 28 n. 10, p. 88-108, 1995.

ALONSO, A. **Métodos qualitativos de pesquisa: uma introdução**. Bloco, 2016.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte americana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 23-31, 2001.

ARRETCHE, M. T. S. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

BALL, S. J. **The micro-politics of the school: towards a theory of school organization**. London; New York: Routledge, 1987

BICHIR, R. Novas agendas, novos desafios reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos estudos CEBRAP**, v. 35, n. 1, p. 111-136, 2016.

BICHIR, R. Governança multinível. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, 2018.

BICHIR, R.; BRETTAS, G. H.; CANATO, P. Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, 2017.

BICHIR, R.; SIMONI JUNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292p.

BRASIL. **Lei Nº 8069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília, DF, 1993.

BRASIL. **Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da Educação nacional.

BRASIL. **Lei Nº 9.494, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Nº 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação básica.

BRASIL. **Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

BRASIL. **Decreto 8.752, de 09 de maio de 2016**. Dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. Brasília, DF, 2016.

CAVALCANTE, P. L.; LOTTA, G. S.; YAMADA, E. M. K. El desempeño de los burócratas de nivel medio: determinantes de su relación y de sus actividades. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 16, n. 1, p. 14-34, 2018.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação & Realidade**, n.4, v. 43, 2018

DOURADO, D. B. C. **Transferência intergovernamental de ICMS à Luz do Federalismo Fiscal**. 2018. 70f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

DOURADO, L. F. Diretrizes curriculares nacionais para a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da Educação básica: concepções e desafios. **Educação & Sociedade**, v. 36, n. 131, p. 299-324, 2015.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. **Cadernos gestão pública e cidadania**, v. 5, n. 18, 2000.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de Educação. **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. 2013. p. 361-386.

GATTI, B. A. **A construção da pesquisa em Educação no Brasil**. Brasília: Liber Livro, 2007.

GATTI, B. A. Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil, na última década. **Revista Brasileira de Educação**, v. 13, n. 37, p. 57-70, 2008.

GATTI, B. A. Formação de professores no Brasil: características e problemas. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 113, p. 1355-1379, 2010.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: Como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Editora Record, 2004.

GOMES, S. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.

GUSSI, A. F.; OLIVEIRA, B. R. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Revista de Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016.

INCROCCI, L. M. de M. C.; ANDRADE, T. H. N. O fortalecimento da extensão no campo científico: uma análise dos editais ProEXT/MEC. **Sociedade e Estado**, v. 33, n. 01, p. 189-214, 2018.

LOTTA, G. S. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p. 221-259, 2012.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 66, p. 171-194, 2015.

LOTTA, G. S. Inclusão, exclusão e (re) produção de desigualdades: o papel das práticas, interações e julgamentos dos agentes comunitários de saúde na implementação das políticas públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 13, 2017.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Categorizando Usuários “Fáceis” e “Difíceis”: Práticas Cotidianas de Implementação de Políticas Públicas e a Produção de Diferenças Sociais. **Dados**, v. 63, n. 4, 2020.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MARQUES, A. C. S.; MAFRA, R. L. M. Diálogo no contexto organizacional e lugares de estratégia, argumentação e resistência. **Organicom**, v. 10, n. 19, p. 72-84, 2013.

MATOS, D. A. S. **A percepção dos alunos do comportamento comunicativo do professor de ciências**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006

MATOS, D. A. S.; JARDILINO, J. R. L. Os conceitos de concepção, percepção, representação e crença no campo educacional: similaridades, diferenças e implicações para a pesquisa. **Educação & Formação**, v. 1, n. 3, p. 20-31, 2016.

MINAS GERAIS. **Decreto n. 43.238, de 27 de mar. 2003**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Educação. Diário Oficial, Minas Gerais, 27 mar. 2003.

O QUE é a Extensão? Diex – Diretoria de Extensão, Pró-reitora de Extensão e Cultura PROEXC. Disponível em: <https://diex.furg.br/d%C3%BAvidas-frequentes/43-faq/49-o-que-%C3%A9-a-extens%C3%A3o.html>. Acesso em: 19 de dez. 2020.

OLIVEIRA, B. R. A implementação de políticas educacionais no nível micro: uma análise a partir dos profissionais da escola no contexto da prática. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, 2019.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018.

SILVA, F. A. O. R.; ARAÚJO, R. M. B. A alfabetizadora da educação de jovens e adultos e sua formação: atuação do poder local em Minas Gerais (2008-2018). In: MACIEL, F. I. P.; SANTOS, S. M. dos; ROCHA, J. G. (org.). **História da formação das alfabetizadoras em Minas Gerais**. 1 ed. Uberlândia: Navegando, 2020, v. 01, p. 267-286.

PINTO, J. M. R. Federalismo, descentralização e planejamento da Educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 153, p. 624-644, 2014.

PIRES, R. R. C. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. 2018. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018.

RANGEL, L. C. **Federalismo e Educação: repartição de competências à luz da Constituição brasileira de 1988**. 2016. 136f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na Educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, n. 65, p. 411-429, 2016.

SERRA, R. C. C.; CARVALHO, J. R. C. S.; CARNEIRO, R. Accountability democrática e as ouvidorias. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, Edição especial, p. 135-153, 2012.

SILVA, G. S.; SOUSA, P. J. L.; SILVA, M. A. R. O caso do federalismo brasileiro: sua influência nas políticas sociais pós-redemocratização. **Humanidades & Inovação**, v. 5, n. 11, p. 79-90, 2018.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**, n. 24, p. 105-121, 2005.

TEIXEIRA, M. C. Federalismo e Educação: repartição de competências. 2006. 116 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. Autonomia Municipal e Criação de Governos Locais: a Peculiaridade Institucional Brasileira. **Revista da Faculdade de Direito**, Curitiba, v. 42, p. 103-120. 2005.

APÊNDICES

Apêndice A: roteiro de entrevista com ex-coordenadores e representantes da UFOP na Mesa Permanente.

A - Aspectos Introdutórios

Nome:

Idade:

Vamos começar falando um pouco sobre a sua trajetória profissional:

- I. Qual a sua formação inicial? Há quanto tempo você se formou?
- II. Já atuou em outras universidades?
- III. Concursado(a) há quanto tempo?
- IV. Quais as temáticas de pesquisa que você desenvolve?
- V. Quais os maiores desafios profissionais que o trabalho na UFOP lhe impõem?
- VI. Como você lida com esses problemas do cotidiano do seu trabalho?

2 - O Programa UFOP com a Escola e a Mesa Permanente:

2.1 Trajetória no Programa UFOP com a Escola:

- I. Há quanto tempo você conhece o Programa UFOP com a Escola?
- II. Qual foi o primeiro contato com ele?
- III. Para você, qual é a finalidade do Programa?
- IV. Qual sua percepção sobre ele?
- V. Quais as funções que você exerce/u no Programa UFOP com a Escola ou quais ações você desenvolve?

2.2 Sobre o Programa UFOP com a Escola:

- I. Como está organizado/estruturado o Programa?
- II. Onde ele funciona? Tem quantos professores ligados a ele?
- III. Como ocorre o planejamento das ações do Programa?
- IV. Como o Programa é financiado?
- V. Você consegue descrever a divisão de atividades entre os professores?
- VI. Quais as áreas chave do Programa?
- VII. Como os professores podem vincular suas ações ao Programa?
- VIII. Em que consiste o trabalho da Secretaria do Programa UFOP com a Escola?
- IX. Há reuniões periódicas? Como você avalia essas reuniões?
- X. Qual o lugar que o Programa ocupa dentro do Departamento?
- XI. Qual o lugar que o Programa ocupa dentro da Extensão?
- XII. Qual o lugar que o Programa ocupa dentro da universidade?

XIII. A universidade e o seu departamento fornecem algum incentivo para participação de professores em ações extensionistas e/ou de formação continuada de professores da Educação Básica?

XIV. Você acredita que o Programa UFOP com a Escola conta com recursos humanos e financeiros suficientes para atender às demandas que as secretarias de Educação apresentam? Sobre o objetivo de oferecer formação continuada aos professores da região:

- I. Qual sua percepção sobre este objetivo?
- II. Isso tem acontecido? (Em caso de negativa: qual a dificuldade? Qual o problema?)
- III. Você tem algum exemplo para fornecer?

2.3 Sobre o objetivo de auxiliar os municípios na construção de suas políticas educacionais:

- I. Como você interpreta esse objetivo?
- II. Isso tem acontecido?
- III. Consegue citar exemplos?

2.4 Sobre a Mesa Permanente:

- I. Você conhece a Mesa Permanente?
- II. Como você chegou à Mesa Permanente?
- III. Há quanto tempo você participa da Mesa?
- IV. Como você definiria a Mesa Permanente?
- V. Quais as atribuições dela?
- VI. Como ela funciona?
- VII. Como são as deliberações da MP?
- VIII. Como a agenda da Mesa é definida?
- IX. Quem participa da MP?
- X. Você considera as temáticas discutidas na Mesa relevantes?
- XI. Os municípios podem colocar pautas nas discussões da MP?
- XII. Há algum tema ou questão que não é abordada, mas que na sua opinião deveria ser?
- XIII. Como você leva as deliberações da MP para o Departamento?
- XIV. Quando a reunião termina, você se reúne com outros professores da universidade? Você conversa com alguém?
- XV. Você tem alguma reunião onde relata o que foi discutido na MP?
- XVI. No caso de questões importantes que merecem ser implementadas: quem executa essas ações? Qual o seu papel nesse processo? Cite exemplos.
- XVII. Qual o seu grau de autonomia para ação ante o Departamento e a UFOP? Você tem autonomia para colocar as decisões da Mesa Permanente valerem na universidade ou no Programa?

XVIII A SRE tem um assento na MP:

- i. Qual a sua percepção sobre isso?
- ii. Qual a contribuição que SRE dá pra MP?
- iii. Como a SRE pode contribuir para a gestão educacional dos municípios?
- iv. Qual a contribuição que a SRE dá pra região?

- v. Qual a contribuição que a SRE dá para os municípios?
- vi. Qual a relação da UFOP com a SRE? Tem alguma dificuldade? Funciona bem? Tem algum exemplo pra poder compartilhar comigo?
- vii. Você acha que a MP tem auxiliado a SRE? em quê?

XIV Sobre as reuniões da MP:

- i. Como você avalia o tempo, a qualidade das discussões e o espaço físico das reuniões da Mesa Permanente?
- ii. Como você avalia a atuação dos representantes dos municípios na MP? Todo mundo participa nas reuniões?
- iii. Você acha que tem algum membro ou município que participa mais que outro? Qual?
- iv. Como você avalia a sua participação?
- v. Você acha que a MP oferece alguma contribuição para a SME e SRE? Em caso positivo, qual seria essa contribuição? Em caso negativo: por que não oferece?
- vi. Algum município já trouxe demanda para o Programa em que a MP ajudou a resolver? Consegue me dar exemplos disso?
- vii. Qual sua opinião sobre a articulação promovida pela MP através do UCAE?
- viii. Como que é esse trabalho de articulação?
- ix. Já houve algum desacordo ou problema de relacionamento? Você pode me contar alguma experiência que você vivenciou sobre esse assunto?
- x. Há algum representante na MP com qual você se relaciona mais durante as reuniões? Qual?
- xi. Este relacionamento se estende após as reuniões?
- xii. Quais motivos levam a essa prioridade?
- xiii. Você acha que os municípios que compõem a Mesa Permanente cooperam entre si?
- xiv. Na sua opinião, essa cooperação tem surtido efeito?
- xv. Você acha que a MP deveria incluir outros representantes e outras instituições? Quais?
- xvi. Você já pensou em desistir de participar da MP? Por quê? Em quais ocasiões?
- xvii. Você já enfrentou algum tipo de dificuldade com o Programa UFOP com Escola? Qual? Se você pudesse fazer alguma mudança no UCAE e na MP qual você faria?
- xviii. Poderia o modelo da Mesa Permanente ser expandido para outras regiões?

3 - Percepções sobre a articulação Mesa Permanente–SME's - SRE: Relações Intergovernamentais e Cooperação técnico pedagógica.

3.1 Percepção sobre o papel da universidade e do Gov. Federal em atividades voltadas à Educação Básica, PNE e o Programa UFOP com a Escola

- I. Qual é, na sua opinião, o papel da universidade e do Gov. Federal em atividades educacionais voltadas à Educação Básica? Como você avalia que a UFOP pode contribuir com o desenvolvimento educacional da região?

II. O Plano Nacional de Educação inclui o aprimoramento da formação dos professores da Educação Básica. As metas 15 e 16 do plano preveem que a eles serão oferecidos formação adequada e continuada em colaboração da União, estados e municípios.

I. Como você interpreta esse objetivo?

II. Como o Programa auxilia no cumprimento desta meta?

III. A UFOP, através do Programa UFOP com a Escola, pretende articular as Secretarias Municipais de Educação da região da 25a SRE. Sobre essa afirmação:

I. Você concorda com isso?

II. Você acha que essa articulação está acontecendo?

III. O Programa já procurou as Secretarias de Educação dos municípios? Em quais oportunidades e com quais finalidades?

IV. E o contrário já aconteceu?

V. Qual você avalia ser o impacto para as secretarias de Educação em ter uma Universidade Federal próxima?

VI. Como você avalia que têm sido essa relação?

VII. Você avalia que as secretarias de Educação incentivam seus servidores a participarem das ações de formação continuada do Programa? Você consegue me citar algum exemplo?

3.2 Relação entre o Programa e a SRE:

I. Como tem sido essa interação?

II. O Programa já procurou a SRE

III. E o contrário já aconteceu?

IV. Você pode dar algum exemplo disso que você está falando?

V. Você acredita que a SRE incentiva os professores a participarem das ações de formação continuada do Programa?

3.3 Relação do Programa com a UFOP:

I. Como tem sido a relação entre o Programa e a UFOP?

II. O Programa já procurou a Administração da UFOP?

III. E o contrário já aconteceu?

IV. Você consegue me dar algum exemplo disso que está falando?

V. Você avalia que a UFOP incentiva os professores a atuar junto ao Programa?

VI. Você avalia que a UFOP incentiva a continuidade do Programa?

VII Como é essa relação multinível entre vocês todos (UFOP, Programa, SRE e SMEs)?

4 - Dificuldades e novas soluções

- I. Que dificuldades os municípios mais afirmam enfrentar no campo educacional? Como o Programa tem atuado para resolver esses problemas? Pode me dar exemplos? Quais os recursos que o Programa dispõe para atender as essas demandas?
- II. Como o distanciamento social tem alterado a maneira do Programa e da MP atuarem?
- III. Como você avalia que os municípios utilizam os resultados das discussões da Mesa Permanente? Já conseguiu observar algum efeito? Cite-o.
- IV. Na construção dos Planos Municipais e Estadual de Educação: você, seu departamento ou o Programa participaram do processo? Como? Como tem sido essa atuação na fase de implementação do plano?
- V. Na sua opinião, o Programa tem auxiliado os municípios a melhorar seus indicadores no IDEB? Como isso têm acontecido? Tem algum exemplo para compartilhar?
- VI. Você já presenciou alguma decisão dos municípios que foi modificada após contato com o UCAE e MP?
- VII. Consegue dar exemplos de contribuições do Programa na construção seguintes políticas educacionais nas áreas abaixo:
 - I. Aperfeiçoamento dos processos de Gestão Escolar;
 - II. Prática Docente;
 - III. Melhoria do IDEB;
 - IV. Inclusão;
 - V. EJA;
 - VI. Educação do Campo;
 - VII. Coordenação Pedagógica;
 - VIII. Sentiu falta de alguma política que gostaria de citar?

Apêndice B: Roteiro de entrevista com a ex-coordenadora e representante da SRE na Mesa Permanente.

A - Aspectos Introdutórios.

Nome:
Idade:

Vamos começar a entrevista falando um pouco de você:

- I. Qual a sua formação inicial? Há quanto tempo você se formou?
- II. Você já teve a oportunidade de fazer algum curso de pós-graduação? Qual?
- III. Quais as funções que você exerce na SRE? É concursado(a) há quanto tempo?

IV. Quais os maiores desafios profissionais que seu trabalho lhe impõem? Como você lida com esses problemas do cotidiano do seu trabalho?

2 - Percepção sobre a SRE:

2.1 Sobre a SRE: Estrutura e Organização

- I. Qual a Função da SRE e como ela está organizada/estruturada?
- II. Onde ela funciona? Tem quantos municípios sob sua jurisdição?
- III. Como é a divisão da SRE?
- IV. Quais as áreas chave na SRE?
- V. Como são escolhidas as pessoas que ocupam essas áreas?
- VI. Você consegue descrever essas áreas chave?
- VII. Quais as funções das pessoas que exercem esses cargos?
- VIII. Os diretores das escolas estaduais são eleitos?
- IX. Os municípios da 25ª SRE não têm rede própria de ensino. Poderia me falar um pouco mais sobre isso?

2.2 Dificuldades da SRE:

- I. Quais são os maiores desafios que a SRE enfrenta?
- II. Qual a maior queixa que os professores levam para a SRE? Como a Superintendência lida com essas dificuldades? Pode me dar exemplos de iniciativas adotadas pela SRE nessa direção?
- III. A SRE dispõe de quais recursos para atender as demandas educacionais de discentes e docentes?
- IV. Você tem alguma dificuldade na condução das atividades da SRE? Que dificuldades seriam essas?
- V. Como o distanciamento social, em meio à Pandemia do COVID-19, tem alterado a maneira da SME atuar?

2.3 SRE, Formação Continuada e Plano de Carreira Docente:

- I. Como você pensa que é a relação dos professores com a SRE?
- II. Em que consiste o trabalho da SRE com os professores? Há reuniões periódicas? Essas reuniões são de formação, planejamento ou o que mais? Como você avalia essas reuniões?
- III. Há alguma ação de formação continuada de professores promovida pela SEE ou na SRE? Existe incentivos para que os servidores participem de programas e projetos de formação continuada? Você consegue me citar algum exemplo?
- IV. A SEE possui plano de Carreira Docente? A Formação Continuada está incluída no Plano?

2.4 SRE e Planejamento de Políticas Educacionais:

- I. A SRE faz planejamento de Políticas Públicas?
- II. Como a SRE participa do processo de planejamento e implementação das diretrizes educacionais do Estado?
- III. A SEE possui Plano Estadual de Educação? A 25ª SRE contribuiu com ele? Como? Você participou do processo? Como tem sido a atuação da SRE para implementar o Plano?
- IV. A Secretaria de Educação e a SRE conta com recursos financeiros para implementar as ações educacionais?

3 - Percepções dos representantes-membros Superintendência Regional de Ensino sobre a Universidade Federal de Ouro Preto, o Programa UFOP com a Escola e a Mesa Permanente.

- I. A UFOP possui um Programa chamado UFOP com a Escola. Você o conhece? Há quanto tempo? Qual foi o primeiro contato com ele?
- II. Para você, qual é a finalidade do Programa? Qual sua percepção sobre ele?
- III. Um dos objetivos do Programa é oferecer formação continuada aos professores da região. Qual sua percepção sobre este objetivo? Isso tem acontecido nas escolas estaduais? (Em caso de negativa: qual a dificuldade? Qual o problema?) Você tem algum exemplo para fornecer?
- IV. Você avalia que o Programa contribuiu para produzir mudança na ação dos servidores estaduais da Educação? Consegue citar algumas dessas mudanças?
- V. Você conhece a Mesa Permanente? Como você chegou à Mesa Permanente? Há quanto tempo você participa da Mesa?
- VI. Como você definiria a Mesa Permanente? Quais as atribuições dela? Como ela funciona? Quem participa da MP? Como são as deliberações da MP? Como você percebe o processo de discussão das questões na MP?
- VII. Você acha que os municípios que compõem a Mesa Permanente cooperam entre si? Na sua opinião, essa cooperação tem surtido efeito?
- VIII. Poderia o modelo da Mesa Permanente ser expandido para outras regiões?
- IX. Quais são as temáticas abordadas pela Mesa Permanente? Você considera essas temáticas relevantes? Há algum tema ou questão que não é abordada, mas que na sua opinião deveria ser? Os municípios podem colocar pautas nas discussões da MP?
- X. Como você leva as deliberações da MP para a SRE? Como funciona isso? Quando a reunião termina, como é o seu retorno pra Superintendência? Você conversa com alguém? Você tem alguma reunião onde relata o que foi discutido na MP? E no caso de questões importantes que merecem ser implementada: quem executa essas ações? Qual o seu papel nesse processo? Cite exemplos.

- XI. Qual o grau de autonomia da SRE ante à SEE e ao Governo do Estado? Você e ou SRE tem autonomia para colocar as decisões da Mesa Permanente valerem nas escolas estaduais?
- XII. Você possui algum incentivo para compor a MP? Você pensou em desistir de representar a SRE? Por quê? Em quais ocasiões?
- XIII. Nas reuniões da MP. todo mundo participa? Você acha que tem algum membro ou município que participa mais que outro? Qual? Como você avalia a sua participação?
- XIV. Há algum representante na MP com qual você se relaciona mais durante as reuniões? Qual? Este relacionamento se estende após as reuniões? Quais motivos levam a essa prioridade?
- XV. A SRE utiliza os resultados das discussões da Mesa Permanente? Como?
- XVI. Como você avalia o tempo, a qualidade das discussões e o espaço físico das reuniões da Mesa Permanente?
- XVII. Se você pudesse fazer alguma mudança no UCAE e na MP o que você faria?

4 - Relações Intergovernamentais e Cooperação técnico pedagógica: Atuação dos representantes municipais e da SRE

- I. Você conversa, tira dúvidas ou compartilha problemas da área da Educação com colegas ou funcionários das Secretarias Municipais Educação? E com colegas de outras SRE's? Poderia me dar algum exemplo?
- II. Você conhece a UFOP? Quais as vantagens e desvantagens de se ter uma Universidade Federal de ensino próximo ao seu município?
- III. Qual é, na sua opinião, o papel da universidade e do Gov. Federal em atividades educacionais voltadas à Educação Básica? Como você avalia que a UFOP pode contribuir com o desenvolvimento educacional da região? E das escolas estaduais?
- IV. A SRE já procurou a UFOP para obter ajuda no campo educacional? Em quais oportunidades?
- V. Há profissionais que atuam na sua rede de ensino que são formados pela UFOP? Qual a sua percepção sobre a formação desses profissionais?
- VI. Você considera que o Programa auxilia a SRE na construção de políticas educacionais? Consegue exemplificar alguma política construída a partir das do Programa? (em caso de negativa: qual a dificuldade?)

- VII. O UFOP com a Escola faz bem ao buscar as Secretarias Municipais de Educação da região e a SRE? Como lidar com as diferenças entre os municípios?
- VIII. Como você avalia a relação entre o Programa e a SRE? Como tem sido essa interação? Você pode dar algum exemplo disso que você está falando?
- IX. Você já enfrentou algum tipo de dificuldade com o Programa UFOP com a Escola? Qual?
- X. A UCAE pode auxiliar as escolas estaduais da 25ª SRE a melhorar os índices do IDEB? Como?
- XI. Consegue dar exemplos de contribuições do Programa na construção seguintes políticas educacionais nas áreas abaixo:
- I. Prática Docente;
 - II. Melhoria do IDEB;
 - III. Inclusão;
 - IV. EJA;
 - V. Educação do Campo;
 - VI. Aperfeiçoamento dos processos de Gestão Escolar
 - VII. Coordenação Pedagógica.
- XII. Você acha importante a MP articular os municípios? Como que é esse trabalho de articulação? Já houve algum desacordo ou problema de relacionamento? Você pode me contar alguma experiência que você vivenciou sobre esse assunto?
- XIII. A SRE tem um assento na MP. Qual a sua percepção sobre isso? Qual a contribuição que SRE dá pra MP? Qual a contribuição que a SRE dá pra região? Qual a relação da SRE com as Secretarias Municipais de Educação? Tem alguma dificuldade? Funciona bem? Tem algum exemplo pra poder compartilhar comigo?
- XIV. Como você avalia a atuação dos representantes dos municípios na MP? Você acha que a MP oferece alguma contribuição para a SRE? Em caso positivo, qual seria essa contribuição? Em caso negativo: por que não oferece? Mais especificamente o UCAE contribuiu com o desenho de alguma política educacional da região? Alguma decisão da SRE já foi modificada após discussões na MP? A SRE já trouxe alguma demanda para o UCAE e a MP ajudou a resolver?
- XV. Você acha que a MP deveria incluir outros representantes e outras instituições? Quais?
- XVI. Como a SRE pode ajudar os municípios em se tratando de Educação? Qual o papel da SRE na Gestão educacional dos municípios?
- XVII. A MP auxilia a SRE na resolução de problemas ou na implementação de políticas oriundas de órgãos superiores do sistema de ensino como a SEE ou o MEC

XVIII. A participação na MP faz com que você mantenha relações com os representantes da Mesa para além das reuniões?

Apêndice C: Roteiro de entrevista com representante da SME na Mesa Permanente.

1 - Aspectos Introdutórios

Nome:

Idade:

Vamos começar a entrevista falando um pouco de você:

- I. Qual a sua formação inicial? Há quanto tempo você se formou?
- II. Você já teve a oportunidade de fazer algum curso de pós-graduação? Qual?
- III. Quais as funções que você exerce na Secretaria Municipal de Educação? É concursado(a) há quanto tempo?
- IV. Quais os maiores desafios profissionais que seu trabalho lhe impõe? Como você lida com esses problemas do cotidiano do seu trabalho?

2 - Percepção sobre a Secretaria de Educação do seu município:

2.1 Sobre a SME:

- I. Como está organizada/estruturada a SME do seu município?
- II. Onde ela funciona? Tem sub-secretário?
- III. Você consegue descrever a divisão da SME?
- IV. Quais as áreas chave na SME?
- V. Como são escolhidas as pessoas que ocupam essas áreas?
- VI. Você consegue descrever essas áreas chave?
- VII. Quais as funções das pessoas que exercem esses cargos?
- VIII. Os diretores das escolas da sua SME são eleitos?
- IX. Seu município possui rede própria de ensino?

2.2 Dificuldades da SME:

- I. Para você, quais as maiores dificuldades que seu município enfrenta no campo educacional?
- II. Quais são os maiores desafios que os professores relatam à Secretaria de Educação do seu município?
- III. A SME tem atuado para resolver esses problemas? Como? Pode me dar exemplos de iniciativas adotadas pela SME nessa direção?
- IV. A pasta de Educação do seu município dispõe de quais recursos para atender as demandas educacionais de discentes e docentes?

V. Como o distanciamento social, em meio à Pandemia do COVID-19, tem alterado a maneira da SME atuar?

2.3 SME, Formação Continuada e Plano de Carreira dos professores:

I. Em que consiste o trabalho da Secretaria de Educação do seu município em relação aos professores? Há reuniões periódicas com eles? Essas reuniões são de formação, planejamento ou o que mais? Como você avalia essas reuniões?

II. Há algum incentivo da Secretaria para que os servidores participem de programas e projetos de formação continuada? Você consegue me citar algum exemplo?

III. Há alguma ação da Secretaria de Educação para a formação continuada de professores seu município?

IV. A SME de município possui Plano de carreira docente? A formação está incluída dentro do plano?

V. Como você pensa que é a relação dos professores com a SME da sua cidade?

2.4 SME e Planejamento de Políticas Públicas:

I. Seu município possui faz planejamento de política educacional?

II. Você consegue citar exemplos de instrumentos que a Secretaria de Educação do seu município utiliza para planejar as ações educacionais?

III. Seu município possui Plano Municipal de Educação? Quando foi formulado? Você participou do processo? Como tem sido a atuação da SME para implementar o plano?

IV. A Secretaria de Educação do seu município conta com recursos financeiros para implementar novas ações educacionais?

3 - Percepções dos representantes-membros das Secretarias Municipais de Educação sobre a Universidade Federal de Ouro Preto, o Programa UFOP com a Escola e a Mesa Permanente.

3.1 O Programa UFOP com a Escola:

I. A UFOP possui um Programa chamado UFOP com a Escola. Você o conhece?

II. Há quanto tempo?

III. Qual foi o primeiro contato com ele?

IV. Na sua opinião, qual é a finalidade do Programa?

V. Qual sua percepção sobre ele?

VI. Um dos objetivos do Programa é oferecer formação continuada aos professores da região. Qual sua percepção sobre este objetivo?

VII. Isso tem acontecido no seu município? (Em caso de negativa: qual a dificuldade? Qual o problema?) Você tem algum exemplo para fornecer?

VIII. Você avalia que o Programa contribuiu para produzir mudanças no comportamento dos servidores da Educação? Consegue citar algumas dessas mudanças?

3.2 Sobre a Mesa Permanente:

- I. Você conhece a Mesa Permanente?
- II. Há quanto tempo você participa da Mesa?
- III. Como você chegou à Mesa Permanente?
- IV. Como você definiria a Mesa Permanente?
- V. Quais as atribuições dela?
- VI. Como ela funciona?
- VII. Quem participa da MP?
- VIII. Como são as deliberações da MP?
- IX. Como você percebe o processo de discussão das questões na MP?
- X. Você acha que os municípios que compõem a Mesa Permanente cooperam entre si no quesito educacional e de formação continuada de professores? Na sua opinião, essa cooperação tem surtido efeito?
- XI. Quais são as temáticas abordadas pela Mesa Permanente?
- XII. Você considera essas temáticas relevantes?
- XIII. Há algum tema ou questão que não é abordada, mas que na sua opinião deveria ser? Do que você sente falta?
- XIV. Como você avalia o tempo, a qualidade das discussões e o espaço físico das reuniões da Mesa Permanente?
- XV. Os municípios podem colocar pautas nas discussões da MP?
- XVI. Você possui algum incentivo para compor a MP?
- XVII. Você acha que a MP deveria incluir outros representantes e outras instituições?

3.3 Reunião e Pós-MP:

- I. Todo mundo participa e fala durante as reuniões da MP?
- II. Você acha que tem algum membro ou município que participa mais que outro? Qual?
- III. Como você avalia a sua participação?
- IV. Há algum representante na MP com qual você se relaciona mais durante as reuniões? Qual? Este relacionamento se estende após as reuniões? Quais motivos levam a essa prioridade?
- V. O seu município utiliza os resultados das discussões da Mesa Permanente? Quais as ações ou os efeitos podem ser observados?
- VI. Como você leva as deliberações da MP para o seu município? Como funciona isso? Você se reúne com a SME? Você conversa com alguém? Você tem alguma reunião onde relata o que foi discutido na MP? E no caso de questões importantes que merecem ser implementada: quem executa essas ações? Qual o seu papel nesse processo? Cite exemplos.
- VII. Qual o seu grau de autonomia para ação ante à SME e à Prefeitura? Você tem autonomia para colocar as decisões da Mesa Permanente valerem em seu município?
- VIII. Você pensou em desistir de representar seu município? Por quê? Em quais ocasiões?
- IX. A participação na MP faz com que você mantenha relações com os representantes da Mesa para além das reuniões?

3.4 Poderia o modelo da Mesa Permanente ser expandido para outras regiões?

I Se você pudesse fazer alguma mudança no UCAE e na MP o que você faria?

4 - Relações Intergovernamentais e Cooperação técnico pedagógica: Atuação dos representantes municipais

4.1 Relações Intergovernamentais:

I Qual é, na sua opinião, o papel da universidade e do Gov. Federal em atividades educacionais voltadas à Educação Básica?

II Relação UFOP - Município - UFOP:

I. Você conhece a UFOP?

II. Há profissionais que atuam na sua rede de ensino que são formados pela UFOP? Qual a sua percepção sobre a formação desses profissionais?

III. Como você avalia que a UFOP pode contribuir com o desenvolvimento educacional da região? E do seu município?

IV. Quais as vantagens ou desvantagens de se ter uma Universidade Federal de ensino próximo ao seu município?

V. A Secretaria de Educação do seu município já procurou a UFOP para obter ajuda no campo educacional? Em quais oportunidades?

VI. E a UFOP: já procurou a secretaria de Educação do seu município para assuntos relacionados à política educacional? Em quais oportunidades? Como foi isso?

4.2 Relação UCAE - Município – UCAE:

I. Você considera que o Programa auxilia a Secretaria de Educação da sua cidade na construção de políticas educacionais? Consegue exemplificar alguma política construída a partir das do Programa? (em caso de negativa: qual a dificuldade?)

II. A UFOP, através do Programa UFOP com a Escola, pretende articular as Secretarias Municipais de Educação dos municípios da região. Você concorda com isso? Você acha que essa articulação está acontecendo? Como você avalia? Como lidar com as diferenças entre os municípios?

III. Como você avalia a relação entre o Programa e a secretaria de Educação do seu município? Como tem sido essa interação? Você pode dar algum exemplo disso que você está falando?

4.3 Relação MP - Município - MP:

I. E a MP, consegue atingir esse objetivo de articular as secretarias de Educação?

II. Como que é esse trabalho de articulação?

III. Já houve algum desacordo ou problema de relacionamento?

IV. Você pode me contar alguma experiência que você vivenciou sobre esse assunto?

4.4 Relação 25ª SRE – MP - Município:

- I. Qual a sua percepção sobre isso?
- II. Qual a contribuição que SRE dá pra MP?
- III. Qual a contribuição que a SRE dá pra região? Qual a contribuição que a SRE dá pro seu município? Qual a relação do município com a SRE? Tem alguma dificuldade? Funciona bem? Tem algum exemplo pra poder compartilhar comigo?

4.5 Cooperação técnico-pedagógica:

O Programa e os municípios:

- I. Na sua opinião, o Programa tem auxiliado os municípios a melhorar seus indicadores no IDEB? Como isso têm acontecido? Tem algum exemplo para compartilhar?
- II. O UCAE contribuiu com o desenho de alguma política educacional do seu município?
- III. Alguma decisão já foi modificada após o contato com o UCAE e a MP?
- IV. Seu município já trouxe alguma demanda que o UCAE e a MP ajudaram a resolver ou precisaram da ajuda da MP para encaminhar?
- V. Muda a resolução de problemas advindos de órgãos superiores do sistema de ensino com as possibilidades surgidas na MP?

Eu vou te falar algumas coisas e gostaria de saber se o Programa tem contribuído, na sua opinião:

- I. Aperfeiçoamento dos processos de Gestão Escolar. Como?
- II. Prática Docente. Como?
- III. Formação de pedagogos. Como?
- IV. Formação de Professores. Como?
- V. Melhoria do IDEB. Como?
- VI. Inclusão. Como?
- VII. EJA. Como?
- VIII. Educação do Campo. Como?
- IX. Coordenação Pedagógica. Como?
- X. Alfabetização e letramento. Como?
- XI Construção de novas políticas públicas. Como?