

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA (IE)**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,**  
**ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO (PPED)**

**Marlene Barbosa de Freitas Reis**

**POLÍTICA PÚBLICA, DIVERSIDADE E FORMAÇÃO DOCENTE:**  
**UMA INTERFACE POSSÍVEL**

**RIO DE JANEIRO**

**2013**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA (IE)**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,**  
**ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO (PPED)**

**Marlene Barbosa de Freitas Reis**

**POLÍTICA PÚBLICA, DIVERSIDADE E FORMAÇÃO DOCENTE:**  
**UMA INTERFACE POSSÍVEL**

Tese apresentada ao Corpo Docente do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de DOUTORA em Ciências, em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientadora: Profa. Dra. Mônica Desiderio

**RIO DE JANEIRO**

**2013**

Marlene Barbosa de Freitas Reis

**POLÍTICA PÚBLICA, DIVERSIDADE E FORMAÇÃO DOCENTE:  
UMA INTERFACE POSSÍVEL**

Tese apresentada ao Corpo Docente do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Ciências, em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Aprovada em 15 de outubro de 2013

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Profa. Dra. Mônica Desiderio - PPED/UFRJ  
(Orientadora)

---

Profa. Dra. Ana Célia Castro - PPED/UFRJ

---

Prof. Dr. Enrique Saravia - PPED/UFRJ

---

Profa. Dra. Janaina Specht da Silva Menezes - UNIRIO

---

Profa. Dra. Mônica Pereira dos Santos - PPGE/UFRJ

RIO DE JANEIRO  
2013

## FICHA CATALOGRÁFICA

R375 Reis, Marlene Barbosa de Freitas.  
Política pública, diversidade e formação docente : uma interface possível /  
Marlene Barbosa de Freitas Reis. -- 2013.  
278 f. ; 31 cm.

Orientadora: Mônica Desiderio.  
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de  
Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e  
Desenvolvimento, 2013.  
Bibliografia: f. 240-258.

1. Políticas públicas de diversidade. 2. Capacidade do Estado. 3. Burocracia.  
4. Formação docente. I. Desiderio, Mônica. II. Universidade Federal do Rio de  
Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 320.6

*Aos meus filhos Lilian Cristina, Anna Cecília e Vitor Hugo,  
que a todo momento dignificam minha existência pessoal e profissional.  
Com eles aprendi o sentido da vida e do verdadeiro amor.*

*Ao meu esposo Edilberto,  
pela compreensão e aceitação dos momentos de ausência.  
Companheiro de todas as horas e meu “porto seguro”.*

*Ao genro Maílson,  
por compartilhar dessa trajetória.*

*À minha mãe, “Dona Ana” (in memoriam),  
por ter acreditado que eu nunca me desviaria dos caminhos do saber.  
Seus incentivos na minha meninice renderam-me bons frutos.*

*Às minhas tias, Antônia e Eva (in memoriam),  
que de forma estúpida foram tiradas do nosso convívio.  
O carinho e o amor das duas me encorajam e me fortalecem a cada dia.*

*À Mônica, orientadora, amiga e companheira,  
educadora que se realiza na partilha do saber.*

*A todos os quatorze colegas da turma “Dinter UFRJ/UEG 2010-1014”,  
que fazem da profissão uma busca contínua e pela história construída nessa travessia.*

*A todos os educadores e educadoras brasileiros,  
que defendem a educação “na” e “para” a diversidade  
como um direito ético e social do sujeito “homem” de ser diferente.*

## AGRADECIMENTOS

Além de um ato particularmente gratificante, sinto a necessidade de agradecer a todos que de alguma forma contribuíram para dar corpo e materialidade a esta tese. Em cada estágio, desde a tela ainda em branco, fui aparando arestas, fazendo escolhas, cortando o que era preciso, acrescentando outras na tentativa de dar sentido ao que, aos poucos, foi sendo construído, pois fui tecendo, pintando e escrevendo o que gosto e para quem gosta de lidar com seres humanos.

Primeiramente, agradeço a Deus pela vida e pela determinação na busca de novos saberes.

De forma muito especial, agradeço à minha orientadora, Mônica Desiderio, pela oportunidade compartilhada de aprender com sua maneira ímpar de confiar no meu trabalho e no meu tempo; por todo apoio demonstrado nas etapas de elaboração do projeto de tese e nas suas ressignificações, na qualificação e do corpo que fui dando à tese. Acima de tudo, agradeço pela sua generosidade enquanto pessoa, pelas palavras de conforto quando se fazia necessário e, sobretudo, pela sua amizade.

À UEG pela concessão de licença integral para qualificação num momento decisivo para o avanço na escrita deste trabalho. A imersão no constructo do objeto é fundamental para o processo de análise e amadurecimento intelectual e acadêmico exigidos por uma tese.

À diretora educacional em exercício da Unidade Universitária de Inhumas, Profa. Anália Cássia Gonçalves de Souza e à coordenadora do curso de Pedagogia da UEG/Inhumas, Profa. Viviane Arantes, pelo apoio e compreensão dispensados em todos os momentos de minha necessidade, inclusive no meu afastamento das atividades acadêmicas.

Às amigas e ouvintes de desabafos, Carla e Yara, pelos bons papos não só nos momentos dos cafés, mas também nas horas solitárias, de angústias e de indecisões... Companhias sempre agradáveis e fortalecedoras. Em especial à amiga Daniela, companheira de escuta, de estudos e de viagens ao Rio de Janeiro em toda a trajetória da tese.

Um agradecimento especial a todos os que concederam as entrevistas: na Secadi/MEC, na DEB/Capes, na UEG por meio da Pró-Reitoria de Graduação (PrG) e aos coordenadores dos cursos de Pedagogia pela colaboração nas respostas dos questionários. Todos contribuíram de maneira significativa com os dados necessários ao desenvolvimento da tese.

À Coordenação do PPED e do Dinter, de forma especial à Ana Célia Castro e Lia Hasenclever e a todos os professores da turma “Dinter UFRJ/UEG”, pelas novas “molduras conceituais”, pelos novos conhecimentos agregados à construção de minha identidade profissional, uma pedagoga ousando pisar fora do seu terreno. Faço questão de nomeá-los ao render-lhes meus agradecimentos: Dulce Portilho Maciel, Maria Antonieta P. Leopoldi, Waldecy Rodrigues, Ana Célia Castro, Cícero A. P. Pimenteira, Estela Neves, Lena Lavinias, Valéria Vinha, Maria Lucia T. Werneck Vianna, Júlia Paranhos, Luis Martins de Mello, Lia Hasenclever e Mônica Desiderio. Todos foram possibilitadores de um conhecimento interdisciplinar que torna o programa um protagonista ímpar para uma formação holística.

Agradeço aos professores Maria Lúcia Werneck Viana (UFRJ), Luiz Fernandes Dourado (UFG) e Iria Brzezinski (PUC Goiás), pelas valorosas contribuições no exame de qualificação. Espero que esta versão final sinalize o que sugeriram para a melhoria da qualidade acadêmica do trabalho.

Aos professores da Banca Examinadora, pelo exercício da função acadêmica, pelas críticas e sugestões, sobretudo, por tratar com respeito e dignidade os erros; afinal, eles também possibilitam o processo de ação-reflexão-ação.

À professora Lena Lavinias, verdadeiro exemplo de solidariedade humana, pela compreensão. Sem tamanha consideração possivelmente não teria chegado aqui.

Ao professor Dr. Alzino Furtado de Mendonça, pelo apoio na formatação e interlocuções na finalização desta tese.

À Fapeg, pela bolsa de formação, absolutamente essencial para o desenvolvimento deste trabalho, principalmente para as idas e vindas ao Rio de Janeiro para Estágio e orientações.

*Acreditamos que a educação sozinha não transforma a  
sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda.  
Se a nossa opção é progressista, se estamos a favor da vida e não da  
morte,  
da equidade e não da injustiça, do direito e não do  
arbítrio,  
da convivência com o diferente e não de sua negação,  
não temos outro caminho se não viver a nossa opção.  
Encarná-la, diminuindo, assim,  
a distância entre o que dizemos e o que fazemos.*

*Paulo Freire*

*O sonho pela humanização,  
cuja concretização é sempre processo, e sempre devir,  
passa pela ruptura das amarras reais, concretas,  
de ordem econômica, política, social, ideológica, etc.,  
que nos estão condenando à desumanização.*

*O sonho é assim uma exigência  
ou uma condição que se vem fazendo permanente  
na história que fazemos e que nos faz e re-faz.*

*Paulo Freire*

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

Figura 1 - O modelo trípode de Evans na administração.....	53
Figura 2 - Ciclo das políticas públicas.....	67
Figura 3 - Triangulação teórica.....	106
Figura 4 - Matrículas de Educação Especial no Brasil, de 2007 a 2010	140
Figura 5 - Mapa de Goiás com as localidades das Unidades Universitárias e Polos universitários.....	196

### QUADROS

Quadro 1 - Sujeitos entrevistados.....	96
Quadro 2 - Instituições que apresentaram propostas ao Edita n. 15, da Secad.....	150
Quadro 3 - Instituições que apresentaram propostas ao Edital n. 7, da Secad.....	151
Quadro 4 - Composição e tempo de ocupação dos cargos dos gestores.....	173
Quadro 5 - Total da Unidades, Polos e Extensões.....	195
Quadro 6 - Matrículas nas diversas modalidades – Cursos Presenciais.....	197
Quadro 7 - Cursos de Graduação Presenciais: Bacharelado, Licenciatura e Tecnológicos.....	199
Quadro 8 - Projetos de pesquisa cadastrados na PrP (2007/1-2012/1).....	223
Quadro 9 - Levantamento das temáticas dos projetos de pesquisa (2007-2012).....	223
Quadro 10 - Ações de Extensão deferidas pela PrE (2010-2012).....	226
Quadro 11- Levantamento das temáticas das ações de extensão (2010-2013).....	227
Quadro 12- Levantamento das temáticas pesquisadas nos TCCs (2008-2012).....	228

## LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AEA	Atividades de Enriquecimento e Aprofundamento
AEE	Atendimento Educacional Especializado
Anfope	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
Apae	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CADEME	Campanha Nacional de Educação e Reabilitação de Deficientes Mentais
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCP	Coordenação do Curso de Pedagogia/UEG
CEB	Conselho da Educação Básica
CEDES	Centro de Estudos, Educação e Sociedade
CEE	Conselho Estadual de Educação
CENEC	Campanha Nacional de Educação de Cegos
CENESP	Centro Nacional de Educação Especial
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONEB	Conferência Nacional da Educação Básica
CONED	Congresso Nacional de Educação
CORDE	Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
CsU	Conselho Universitário da Universidade Estadual de Goiás
DCNP	Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Pedagogia
DCNs	Diretrizes Curriculares Nacionais
DF	Distrito Federal
DEB/Capes	Diretoria da Educação Básica Presencial da Capes
DED/Capes	Diretoria da Educação a Distância da Capes
DESE	Departamento de Educação Supletiva e Especial
DH	Desenvolvimento Humano
E1	Entrevista 01

EaD	Educação a Distância
EB	Educação Básica
EDH	Educação em Direitos Humanos
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Escola
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GO	Goiás
GPP	Governança e Políticas Públicas
GT's	Grupos de Trabalho
IBC	Instituto Benjamin Constant
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IE	Instituto de Economia
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INES	Instituto Nacional da Educação dos Surdos
IPES	Instituição Pública de Ensino Superior
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LIBRAS	Língua Brasileira de Sinais
LEPED	Laboratório de Estudos e Pesquisas em Ensino e Diferença
LGBTT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
LGBTTT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
MEC	Ministério da Educação
NEI	Nova Economia Institucional
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG's	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
Parfor	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica

PBF	Programa Bolsa Família
PDE	Plano de Desenvolvimento Educacional
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PEDI	Plano Estratégico de Desenvolvimento Institucional
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMEDH	Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNE	Plano Nacional de Educação
PNEDH	Planos Nacionais de Educação em Direitos Humanos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Política pública
PPED	Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento
PPI	Projeto Pedagógico Institucional
PrE	Pró-Reitoria de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis
PrG	Pró-Reitoria de Graduação
ProUni	Programa Universidade para Todos
PrP	Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC Goiás	Pontifícia Universidade Católica de Goiás
PUC-MT	Pontifícia Universidade Católica do Mato Grosso
SEB	Secretaria de Educação Básica da Capes
R1	Resposta 01
REDE	Rede de Educação para a Diversidade
RS	Rio Grande do Sul
Secad	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
Secadi	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Diversidade
SEED	Secretaria de Educação à Distância
SEESP	Secretaria de Educação Especial
SEGPLAN	Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento

SENEB	Secretaria Nacional da Educação Básica
SESU	Secretaria de Educação Superior
SNE	Sistema Nacional de Educação
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TBR	Teoria da Busca de Renda
TCCs	Trabalhos de Conclusão de Curso
TDAH	Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UEG	Universidade Estadual de Goiás
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIAFRO	Programa de Ações Afirmativas para a População Negra no Ensino Superior
UNIANA	Universidade Estadual de Anápolis
UnU	Unidade Universitária
Unuead	Unidade Universitária de Educação a Distância

## RESUMO

REIS, Marlene Barbosa de Freitas. *Política pública, diversidade e formação docente: uma interface possível*. 2013. 278 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

Este estudo possui como tema as políticas públicas de diversidade sob a ótica da capacidade do Estado. Seu objetivo geral é caracterizar e analisar a capacidade do Estado brasileiro de formular e implementar as políticas públicas de diversidade a partir da percepção e atuação da burocracia e da institucionalização dessas políticas no curso de Licenciatura em Pedagogia da Universidade Estadual de Goiás (UEG). O pressuposto que permeou o estudo é de que não é o excesso de burocracia que limita a capacidade do Estado, mas a percepção e atuação dos seus gestores. Daí, focamos nossa análise na qualidade da implementação e execução das políticas públicas a partir das seguintes variáveis da capacidade burocrática do Estado em fazer escolhas nas tomadas de decisão e nas ações para a formulação e implementação da política de diversidade, como as percepções, a racionalidade, a estabilidade, os interesses e a capacidade de ação. A tese tem como fundamento as abordagens do institucionalismo (NORTH, 1991; HODGSON, 2005; CHANG e EVANS, 2005), da capacidade do Estado (EVANS, 1993, 1995, 2003, 2004, 2011; STEIN e TOMMASI, 2006) e das políticas públicas (SOUZA, 2007; SILVA E SILVA, 2008, HILL, 1997, LINDBLOM, 1991), que, nas suas interfaces, convergem para uma dinâmica que vai ao encontro do caráter interdisciplinar proposto na pesquisa. O uso dessas três teorias como lentes de análise do objeto de estudo está fundamentado na triangulação teórica, que consiste em utilizar mais de uma teoria no trabalho de pesquisa, e que vem ocupando lugar de destaque nas pesquisas qualitativas e no estudo das políticas públicas. À luz dos pressupostos da pesquisa qualitativa, além da pesquisa bibliográfica e documental, foram realizadas entrevistas com os gestores da Secadi/MEC, da Diretoria da Educação Básica (DEB/Capes), da Pró-Reitoria de Graduação (PrG) da UEG, além da aplicação de questionários aos coordenadores do Curso de Pedagogia da UEG e levantamento de dados de pesquisas, extensão e Trabalhos de Conclusão de Curso (TCCs) com a temática da diversidade. Esta investigação assume uma postura de análise ao tentar desvelar as determinações e contradições presentes no processo e no conteúdo de uma política pública, evidenciando seu significado para a construção do conhecimento. A coleta e análise de dados consideraram a pesquisa bibliográfica e documental, entrevistas e questionário. O estudo revela que a capacidade burocrática do Estado no âmbito da Secadi/MEC e DEB/Capes apresenta-se fortalecida, principalmente pela ruptura do insulamento e pela inserção na comunidade. Entretanto, verifica-se que os cargos dos gestores são ocupados sem concurso público, fator que limita a capacidade do Estado de continuidade e estabilidade da política pública de diversidade no país. Em relação ao Curso de Pedagogia da UEG, verificou-se que (i) as ações normativas exercem mais impacto do que as de fomento; (ii) a percepção e atuação dos gestores se alinham à legislação vigente, mas apresentam fragilidade na implementação dos princípios da diversidade no Curso, rompendo com o ciclo das políticas.

Palavras-chave: Políticas públicas de diversidade. Capacidade do Estado. Burocracia. Formação docente.

## ABSTRACT

REIS, Marlene Barbosa de Freitas. Public policies, diversity and teaching formation: a possible interface. 2013. 278 f. Thesis (Doctorate in Public Policies, Strategies and Development) – Program of After-Graduation in Public Policies, Strategies and Development, Institute of Economy, Federal University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

This study has as subject the public policies in diversity under the optical of the capacity of the State. Its general aim is to characterize and to analyze the capacity of the Brazilian State to formulate and to implement the public policies in diversity from the perception and performance of the bureaucracy and the institutionalization of these policies in the course of Graduation in Pedagogy at University of the State of Goiás (UEG). The presupposition that permeated the study is that it is not the excess of bureaucracy that limits capacity of the State, but the perception and performance of its managers. Therefrom, we focus our analysis in the quality of the implementation and performance of the public policies from the following variables of the bureaucratic capacity of the State in making choices in decision-making and in the actions for the formulation and implementation of the diversity policies, as the perceptions, the rationality, the stability, the interests and the capacity of action. The thesis has as basis the boardings of the institucionalism (NORTH, 1991; HODGSON, 2005; CHANG and EVANS, 2005), of the capacity of the State (EVANS, 1993, 1995, 2003, 2004, 2011; STEIN and TOMMASI, 2006) and of the public policies (SOUZA, 2007; SILVA AND SILVA, 2008, HILL, 1997, LINDBLOM, 1991), that, in its interfaces, they converge to a dynamics that meets the interdisciplinary character proposed in the research. The use of these three theories as lenses of analysis of the study object is based on the theoretical triangulation, that consists in use more than one theory in the research work, and that it comes occupying place of prominence in the qualitative research and in the study of the public policies. To the light of the presuppositions of the qualitative research, beyond the bibliographical and documental research, interviews were accomplished with the managers of the Secadi/MEC, of the Direction of the Basic Education (DEB/Capes), of Pro-Rectorry of Graduation (PrG) at UEG, beyond the application of questionnaires to the coordinators of the Course of Pedagogy at UEG and data survey from research, extension and Final Course Work (TCCs) with the diversity thematic. This investigation assumes a posture of analysis when trying to discover the determination and contradictions present in the process and in the content of a public politics, evidencing its meaning for the knowledge construction. The data collection and analysis had considered the bibliographical and documental research, interviews and questionnaire. The study discloses that the bureaucratic capacity of the State in the scope of the Secadi/MEC and DEB/Capes is present strengthened, mainly for the rupture of the insulation and the insertion in the community. However, it is verified the positions of the managers are occupied without public tendering, factor that limits the capacity of the State of continuity stability of the public policies in diversity in the country. In relation to the Course of Pedagogy at UEG, it was verified that (i) the normative actions exert more impact than the fomentation ones; (ii) the perception and performance of the managers are lined up to the current law, but they present fragility in the implementation of the principles of diversity in the Course, rupturing with the cycle of the policies.

Key-words: Public policies in diversity. Capacity of the State. Bureaucracy. Teaching formation.

## SUMÁRIO

<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....</b>	<b>18</b>
<b>CAPÍTULO 1 A CAPACIDADE DO ESTADO: DA ABORDAGEM DE MERCADO À ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA.....</b>	<b>30</b>
<b>1.1 O redimensionamento do papel do Estado.....</b>	<b>33</b>
<b>1.2 O papel das instituições no desenvolvimento.....</b>	<b>39</b>
<b>1.3 O papel da burocracia como elemento para analisar a capacidade do Estado.....</b>	<b>46</b>
<b>1.4 Um novo olhar sobre as políticas públicas.....</b>	<b>49</b>
<b>1.5 O conceito de desenvolvimento e a ênfase às capacidades.....</b>	<b>54</b>
<b>CAPÍTULO 2 POLÍTICAS PÚBLICAS, DIVERSIDADE E FORMAÇÃO DOCENTE.....</b>	<b>60</b>
<b>2.1 O papel das políticas públicas nos marcos do institucionalismo e da capacidade do Estado.....</b>	<b>60</b>
<b>2.2 O ciclo das políticas públicas e seus desdobramentos.....</b>	<b>66</b>
<b>2.3 Diversidade: concepções, fundamentos e princípios.....</b>	<b>74</b>
<b>2.4 Formação de professores: possibilidades de ruptura com a pedagogia da homogeneidade – o sentido da práxis.....</b>	<b>82</b>
<b>CAPÍTULO 3 TRAJETÓRIA E METODOLOGIA DA PESQUISA.....</b>	<b>89</b>
<b>3.1 Tipo de pesquisa.....</b>	<b>89</b>
<b>3.2 O universo do estudo.....</b>	<b>92</b>
<b>3.3 Instrumentos de coleta de dados.....</b>	<b>93</b>
3.3.1 Fontes documentais.....	93
3.3.2. Entrevistas.....	95
3.3.3 Questionários.....	98
3.3.4 Projetos de pesquisa, extensão e TCCs do curso de Pedagogia da UEG.....	100
<b>3.4 Análise das informações coletadas.....</b>	<b>100</b>
<b>CAPÍTULO 4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIVERSIDADE: CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES.....</b>	<b>108</b>
<b>4.1 A trajetória das políticas públicas de diversidade: limites e possibilidades.....</b>	<b>108</b>

<b>4.2</b>	<b>O impacto das políticas públicas de diversidade no sistema educacional brasileiro .....</b>	<b>109</b>
<b>4.3</b>	<b>A diversidade nos marcos legais internacionais: as regras do jogo e a forma como o jogo é jogado.....</b>	<b>114</b>
4.3.1	Educação para Todos (1990).....	115
4.3.2	Declaração de Salamanca (1994).....	117
4.3.3	Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006).....	119
<b>4.4</b>	<b>A diversidade nos documentos nacionais atuais: as regras do jogo e a forma como o jogo é jogado.....</b>	<b>124</b>
4.4.1	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.....	124
4.4.2	O que expressa e representa o PNE 2001-2010 .....	127
4.4.3	Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008).....	132
4.4.4	O que expressa e representa o PNE 2011-2012.....	136
<b>4.5</b>	<b>Decretos, portarias, resoluções e editais da Secadi/MEC.....</b>	<b>142</b>
<b>CAPÍTULO 5 A CAPACIDADE DO ESTADO NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIVERSIDADE: A BUROCRACIA EM AÇÃO.....</b>		
<b>5.1</b>	<b>O lócus de atuação da burocracia: a Secadi/MEC e sua reestruturação no contexto das reformas atuais.....</b>	<b>164</b>
<b>5.2</b>	<b>A percepção e atuação dos atores da Secadi/MEC e DEB/ Capes.....</b>	<b>168</b>
5.2.1	A racionalidade.....	169
5.2.2	A estabilidade.....	171
5.2.3	Os interesses.....	178
5.2.4	A capacidade de ação .....	181
<b>CAPÍTULO 6 AS ESPECIFICIDADES DA FORMAÇÃO INICIAL DO PROFESSOR E A PERSPECTIVA DA DIVERSIDADE NA UEG.....</b>		
<b>6.1</b>	<b>A função da universidade no contexto do ensino superior brasileiro.....</b>	<b>187</b>
<b>6.2</b>	<b>A UEG e sua interface no contexto do ensino superior público brasileiro e goiano .....</b>	<b>193</b>
6.2.1	As especificidades da UEG no Estado de Goiás.....	193

<b>6.3</b>	<b>A proposta de formação de professores no Curso de Pedagogia e a diversidade: o universal e o singular se entrecruzam.....</b>	<b>200</b>
<b>6.4.</b>	<b>Percepção e atuação dos gestores da PrG/UEG.....</b>	<b>207</b>
<b>6.5</b>	<b>Percepção e atuação dos Coordenadores dos Cursos de Pedagogia.....</b>	<b>215</b>
6.5.1	Concepção de diversidade .....	216
6.5.2	Ações desenvolvidas para implementação dos princípios da diversidade no Curso regular de Licenciatura em Pedagogia.....	217
6.5.3	Percepção do Curso de Pedagogia da UEG como promotor de uma formação para a diversidade.....	219
6.5.4	Interesse da equipe docente e discente pelo tema da diversidade.....	220
<b>6.6</b>	<b>A diversidade como tema de interesse na UEG: projetos de pesquisa, extensão e TCCs de Pedagogia dos últimos cinco anos.....</b>	<b>222</b>
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>231</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>240</b>
	<b>APÊNDICE A – MAPEANDO A PRODUÇÃO EXISTENTE SOBRE O TEMA... 259</b>	<b>259</b>
	<b>APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA.....</b>	<b>265</b>
	<b>APÊNDICE C – CARTA AOS SUJEITOS ENTREVISTADOS.....</b>	<b>267</b>
	<b>APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE PARA PARTICIPAÇÃO COMO SUJEITO DA PESQUISA.....</b>	<b>268</b>
	<b>APÊNDICE E – PERCEPÇÃO DOS COORDENADORES DO CURSO DE PEDAGOGIA DA UEG.....</b>	<b>269</b>
	<b>APÊNDICE F – SOLICITAÇÃO DOS PROJETOS DE PESQUISA.....</b>	<b>273</b>
	<b>APÊNDICE G – SOLICITAÇÃO DOS PROJETOS DE EXTENSÃO.....</b>	<b>274</b>
	<b>ANEXO A – ORGANOGRAMA DA SECADI .....</b>	<b>275</b>
	<b>ANEXO B – QUADRO DE PESSOAL DAS DIRETORIAS DA SECADI.....</b>	<b>276</b>
	<b>ANEXO C – MATRIZ CURRICULAR UNIFICADA DO CURSO DE PEDAGOGIA (2009).....</b>	<b>277</b>

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

*Aceitar e respeitar a diferença é uma dessas virtudes sem o que a escuta não se pode dar. Se discrimino o menino ou menina pobre, a menina ou o menino negro, o menino índio, a menina rica; se discrimino a mulher, a camponesa, a operária, não posso evidentemente escutá-las e se não as escuto, não posso falar com eles, mas a eles, de cima para baixo. Sobretudo, me proíbo entendê-los. Se me sinto superior ao diferente, não importa quem seja, recuso-me escutá-lo ou escutá-la. O diferente não é o outro a merecer respeito ou um isto ou aquilo, destrutível ou desprezível.*

*Paulo Freire*

### **Objeto de estudo e justificativa**

A epígrafe de Paulo Freire ao chamar nossa atenção para refletirmos a respeito da convivência com o diferente e não de sua discriminação e negação, nos conduz a repensar o papel da diversidade enquanto política pública, especificamente na área da educação, assim como nossas ações e opções, tarefa que nos direciona para pensarmos e analisarmos o que fazemos, como fazemos e com que objetivos contribuimos para o desenvolvimento da sociedade.

A questão da diversidade tem sido tema recorrente na literatura recente e nas políticas públicas formuladas e implementadas, sobretudo, a partir dos anos 1990. No Brasil, ela vem se consolidando com a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Diversidade (Secadi/MEC), criada pelo Ministério da Educação (MEC), em 2011, como resultado da junção da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), criada em 2004, com a Secretaria de Educação Especial (SEESP), tendo por finalidade transversalizar o tema da diversidade nas políticas educacionais do país.

Ao ser considerada tema na agenda pública, a diversidade, respaldada nos direitos humanos, tem sido discutida sob diversos olhares e perspectivas, fato que tem incitado o Estado a desenvolver propostas e programas nos mais diferentes âmbitos, como, por exemplo, nas políticas afirmativas e no fortalecimento da educação inclusiva nas escolas regulares. Como concepção teórica, ganha ênfase no multiculturalismo<sup>1</sup>, com destaque para o caráter heterogêneo e constitutivo das culturas. A expressão “diversidade” tem sido, também

---

<sup>1</sup> Sobre a vertente do multiculturalismo, ver: HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. 11. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006; SILVA, Tomaz Tadeu da. *Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais*. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

empregada com múltiplos significados pelas diferentes áreas: social, orgânica, emocional, ambiental, mas, sobretudo, no âmbito cultural, a partir do reconhecimento das diferentes culturas.

Por isso, dada a sua amplitude e complexidade conceitual, ressaltamos que nesta tese o termo diversidade<sup>2</sup> é tratado como variedade e convivência de pessoas diferentes, de ideias diferentes, no mesmo espaço das salas de aula do ensino regular onde a heterogeneidade sobrepõe-se a homogeneidade. Consiste, pois, numa visão ampliada de inclusão, ao reconhecer, valorizar e considerar as pessoas diferentes quanto à cultura, aos aspectos sociais, à etnia, ao gênero e à raça, ao meio ambiente, além daquelas pessoas possuidoras de alguma condição que venha dificultar a convivência nos padrões das condições de normalidade. Nesse sentido, entendemos por diversidade, a forma natural de existir, um tratamento em que “todos” os alunos se sintam respeitados e reconhecidos nas suas diferenças, ou melhor, que sejam acolhidos em escolas que não sejam indiferentes às diferenças.

Desse modo, a ênfase deste estudo e que também defendemos recai sobre uma concepção ampliada de diversidade, que vai além da educação especial, ao contemplar a proposição de uma educação para “todos”, fundada nos princípios dos direitos legais e humanos. Embora reconheçamos que a educação especial consiste num movimento social e político caracterizado pelo embate e correlação de forças sociais e políticas, e, a diversidade, como forma de existir, optamos por discutir a diversidade também a partir do foco das deficiências na legislação para então, considerar esse “todo” que denominamos de diversidade até mesmo por considerar que, como políticas públicas da educação, a discussão da diversidade no Brasil ainda é bastante recente.

Considerando que o movimento de implementação e manutenção (das políticas públicas) não se aplica apenas ao papel do Estado, “mas se constitui a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos, diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada” (HOFLING, 2001, p. 31), partimos do pressuposto de que a diversidade na escola e na sala de aula também deve se constituir num processo legitimado no âmbito da capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas, inclusive na formação de professores para a educação básica, que, sob tais circunstâncias, poderá acarretar práticas menos excludentes e homogeneizadoras,

---

<sup>2</sup> O termo diversidade adotado nesta investigação abarca e contempla todos os princípios da educação inclusiva, não sendo possível nenhum tipo de separação de terminologia entre os termos. Ao referir-se, portanto, à diversidade, também, se entende a inclusão na sua perspectiva ampla, isto é, de uma escola para todos e não para alguns.

contemplando a diversidade de todos os alunos. Diversidade, portanto, é tratada nesta investigação como políticas públicas norteadoras da política nacional inclusiva em detrimento de políticas focalizadas, entendendo-a como “algo vivido, experimentado e percebido, gozado ou sofrido na vida cotidiana” de cada um de nós (PIERUCCI, 1999, p. 33).

Refletir sobre o objeto em questão remete-nos a revisitar na memória a travessia da pesquisadora e o lugar de onde fala, a fim de situar a aproximação com o objeto de estudo.

Ao longo de minha trajetória de 28 anos como educadora da educação básica, e 13 anos no magistério superior, o tema da diversidade educacional sempre me instigou a buscar novos olhares para aqueles educandos que, de alguma forma, se apresentavam em situação de dificuldade para aprender. Desse modo, buscava ampliar meu arcabouço conceitual acerca das diferenças sem me prender a estereótipos e relações preconceituosas que viessem a ser entraves no processo de ensinar e de aprender. O desafio, entretanto, era contínuo, pois desconstruir o que historicamente foi construído nas diferentes representações sociais e até mesmo pelos sistemas formais de ensino e nos livros didáticos não se traduz em tarefa fácil para o professor. Mas, acreditando que “*se hace camino al andar*”<sup>3</sup>, nessa busca contínua pela ampliação das minhas reflexões, o tema da diversidade tornou-se meu objeto de pesquisa no mestrado em Educação. E, agora, no doutorado, com perspectiva de ampliação do tema da diversidade para a diversidade em uma concepção e em uma postura bem mais amplas que vão além do contexto da educação, abarcando as políticas públicas (PPs), o papel das instituições e a capacidade do Estado para a diversidade. Esta investigação origina-se, portanto, de inquietações da pesquisadora a partir da sua experiência e da prática pedagógica no processo de construção da identidade docente ao longo destes anos na condição de pedagoga atuante na educação pública regular, a partir da ampliação da lente teórica, numa postura interdisciplinar.

A tese tem como fundamento as abordagens teóricas do institucionalismo<sup>4</sup>, da capacidade do Estado<sup>5</sup> e das políticas públicas<sup>6</sup>, que nas suas interfaces convergem para uma

---

<sup>3</sup> “O caminho se faz ao caminhar” (fragmentos de poema de António Machado, poeta sevilhano).

<sup>4</sup> O institucionalismo é uma abordagem cujo objeto de análise é a instituição entendida como regras formais e informais que influenciam diretamente nas visões de mundo, que, por sua vez, também moldam as instituições a partir das regras do jogo e da forma como o jogo é jogado pelo seu componente constitutivo (NORTH, 1991).

<sup>5</sup> Capacidade do Estado vista como o conjunto de atividades e funções administrativas e políticas das quais o Estado se ocupa para projetar, aprovar e implementar medidas e políticas públicas (STEIN; TOMMASI, 2006), numa estreita relação com a sociedade (EVANS, 2004).

<sup>6</sup> Política pública entendida como ciclo e um campo de ação do Estado e que se constitui num campo complexo de relações em todas as fases do seu ciclo na perspectiva de que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores (SOUZA, 2007).

dinâmica que vai ao encontro do caráter interdisciplinar proposto na pesquisa. Ressaltamos que o uso dessas três abordagens como lentes de análise do objeto de estudo está fundamentado na triangulação teórica, que consiste em utilizar mais de uma teoria no trabalho de pesquisa e que vem ocupando lugar de destaque nas pesquisas qualitativas e no estudo das políticas públicas, conforme atestam Minayo (2006) e Flick (2009).

A par disso, consideramos importante analisar a capacidade do Estado brasileiro de formular e implementar a política pública da diversidade a partir da percepção e atuação da burocracia no âmbito da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Diversidade (Secadi/MEC) e da Diretoria da Educação Básica (DEB/CAPES) e investigar em que medida seus princípios se articulam com as diretrizes do Curso de Pedagogia da UEG. A pesquisa delineou-se sob o argumento de North (1991) e Evans (2004), de que o Estado deve ter capacidade de se inserir na comunidade, cumprindo seu papel de ator coletivo, e não apenas de um balcão de trocas. Comungamos com os autores a ideia de que o Estado não pode ser reduzido apenas a uma agregação de interesses de indivíduos em cargos de poder. Deve ser entendido, também, como produto histórico de suas sociedades, sobretudo, como ator social com poderes de influir no curso das mudanças da sociedade a partir da instituição de parceria e inserção, principalmente, no desenvolvimento de políticas públicas, sob o foco da abordagem institucional (NORTH, 1991; EVANS, 2004).

Cabe ressaltar que estudos tendo como base a avaliação de políticas públicas comumente estão centrados no processo avaliativo voltado para uma função mais técnica, instrumental ou de controle sob o prisma da eficiência, da eficácia e da efetividade, o que requer procedimentos específicos de modo que uma política ou um programa possam ser avaliados desde o estágio inicial de sua definição, perpassando pela elaboração e implementação. Ressaltamos que não é este o propósito desse estudo, pois assumimos uma postura de análise ao tentarmos desvelar as determinações e contradições presentes no processo e no conteúdo de uma política pública, evidenciando seu significado para a construção do conhecimento (SILVA, 2008).

À luz dos pressupostos da pesquisa qualitativa, foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica e documental e foram realizadas entrevistas com os gestores da Secadi/MEC, da Diretoria da Educação Básica (DEB/Capes), da Pró-Reitoria de Graduação (PrG) da UEG, além da aplicação de questionários aos coordenadores do Curso de Pedagogia da UEG, o que será tratado de forma mais detalhada em seção própria no Capítulo 3.

É sob essa ótica que se pretendeu desenvolver um estudo sobre as políticas públicas de diversidade e sua interface com a formação docente, analisando em que medida ocorre a institucionalização dessas políticas no Curso de Licenciatura em Pedagogia da UEG no Estado de Goiás. Por isso, esta é uma proposta que, de certa maneira, possibilita um diálogo com os estudos que esta autora realizou no Mestrado, cuja dissertação, intitulada “A educação inclusiva como elemento de diversidade social na política educacional dos cursos de Pedagogia na UEG” e defendida em 2003, teve como objeto a política educacional do Curso de Pedagogia da UEG na perspectiva inclusiva<sup>7</sup>. Os dados coletados e analisados em 2002, no Plano Estratégico de Desenvolvimento Institucional (PEDI/2001–2004) demonstraram, ainda que timidamente, uma perspectiva inclusiva. Isso, contudo, não foi percebido na análise dos projetos de cursos nem nas ementas pesquisadas. Em nenhum momento foram identificados princípios inclusivos, o que demonstrou uma lacuna na formação pedagógica dos futuros professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental, tendo em vista que a política de educação inclusiva para a rede regular do ensino público foi adotada no Estado de Goiás desde 1999.

Partindo do pressuposto de que todas as pessoas têm direito ao acesso e à permanência no ensino, torna-se evidente que falar de diversidade é falar de formação de professores, pois ambos se interpenetram e devem, portanto, receber a devida atenção na agenda política. Parafraseando Nóvoa (2007), é inútil propor uma qualificação baseada nesses princípios se os normativos legais persistirem em dificultar essa formação ou vice-versa. Ademais, a qualidade do ensino se relaciona com a realidade social e com a forma como tais políticas são pensadas.

Refletir essa relação entre sociedade e Estado implica considerar o grau de articulação entre os diferentes grupos sociais e os órgãos públicos. Requer, ainda, segundo Diniz (2000, p. 28), “repensar o papel do Estado e sua natureza, à luz das novas exigências de uma ordem globalizada”, mas de modo que ele seja um instrumento efetivo para a consecução das metas coletivas, conforme destacado pela autora. Essas exigências postas para a análise justificam a convergência deste estudo entre o campo da economia e a educação e com a área de concentração em Governança e Políticas Públicas e a linha de pesquisa Globalização, Estado, Políticas Públicas e Sociedade. Neste sentido, “a universidade enquanto bem público é hoje um campo de enorme disputa. Mas o mesmo sucede com o Estado. A direção em que for a

---

<sup>7</sup> O termo “educação inclusiva” já fazia referência a uma concepção ampla de diversidade, porém, o termo diversidade não foi contemplado na pesquisa.

reforma da universidade é a direcção em que está a ir a reforma do Estado” (SANTOS, 2005, p.117, *sic*).

Finalmente, julgamos desafiador e pertinente, como professora universitária do Curso de Pedagogia, clarificar as questões postas em discussão a fim de contribuir para resgatar os direitos de todos os cidadãos, para que possamos, com consciência política coletiva, ultrapassar a estreita visão do analfabeto político (BRZEZINSKI, 2006).

Além disso, a contínua transformação ocorrida nas duas últimas décadas, demandada pela informação e pelo conhecimento gerados no cenário da globalização, vem colocando a educação no campo de destaque das políticas públicas e das reformas educacionais. A “escola para todos”, centralizando a diversidade e o processo inclusivo nos discursos e debates oficiais, foi uma das plataformas da década de 1990 que tem exigido de nós, a cada dia, novos modos e novos olhares para as coisas que nos cercam. Isto posto, vale reforçar que o aspecto histórico não é eivado de neutralidade; ao contrário, exerce influência direta na adoção e concepção dos conceitos. A diversidade, na perspectiva da educação inclusiva, preconiza que todos os alunos, independentemente de sua condição orgânica, afetiva, socioeconômica ou cultural, devem ser inseridos na escola regular, sem qualquer tipo de discriminação ou preconceito.

Essa tarefa implica na realização de um confronto entre as diretrizes da educação brasileira para a diversidade e as diretrizes curriculares de formação docente a partir da capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas, no que diz respeito à percepção e atuação da burocracia neste processo. Tais fatores devem concorrer para dar estabilidade a uma política na fase de sua implementação, conforme sustentam Stein e Tommasi (2006), além de assegurar a efetiva implementação de políticas governamentais já em andamento e a qualidade da implementação e execução das políticas públicas, de modo que tenham tempo de serem trabalhadas.

Sob a ótica do conceito de Estado aqui adotado e da abordagem institucionalista, é de fundamental importância identificar a composição de sua estrutura interna, a partir de sua burocracia, pois esta é um elemento que vai impactar diretamente nas mudanças sociais e no grau de autonomia da atuação do Estado na formulação e implementação da política pública de diversidade (EVANS, 1995, 2004), o que será tratado no Capítulo 5.

Com base em Stein e Tommasi (2006), focamos nossa análise na **qualidade da implementação e execução das políticas públicas** a partir das seguintes variáveis da capacidade burocrática do Estado:

- as **percepções e racionalidade**, a fim de identificar como são definidas as estratégias e os rumos das ações para atingir objetivos propostos;
- a **estabilidade**, a fim de identificar o tempo de permanência no cargo (curto ou longo prazo) – tendo em vista que esta interfere diretamente na maturação das ideias e na política, caracterizando sua vulnerabilidade –, e ainda, para verificar se a ocupação do cargo se deu por concurso público, sinalizado pela meritocracia, ou por nomeação ou indicação;
- os **interesses**, para justificar as preferências dadas nas tomadas de decisões;
- a **capacidade de ação**, para identificar as habilidades e as competências do ator/sujeito diante de seus subordinados, como o carisma, o nível de aceitação, a mobilização e a liderança.

### **Mapeando a produção existente sobre o tema**

Realizar um levantamento da produção existente sobre um assunto de uma determinada área é considerado de grande importância para o empreendimento de uma nova pesquisa ou de qualquer trabalho científico. Por isso, conhecer o que tem sido produzido na área pesquisada revela não só as tendências teórico-metodológicas em evidência, como também, o interesse pelo tema e a necessidade de novas investidas sobre o objeto de estudo. Esse exercício permite ao pesquisador maximizar seu tempo e se debruçar sobre os aspectos que podem ser acrescentados na discussão do tema, a partir de outras vertentes ou concepções.

Desse modo, com o intuito de verificar como a diversidade vem se constituindo em tema de interesse de estudiosos das políticas públicas, bem como de identificar as necessidades de novas pesquisas nessa área, nos últimos cinco anos, foram realizadas as seguintes empreitadas: (i) realização da técnica de ego focal<sup>8</sup>, (ii) pesquisa no Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES, 2012), e (iii)

---

<sup>8</sup> Utilizado por Duarte (2002) e considerado uma estratégia para capturar informações a respeito do fenômeno a ser estudado, esse critério se constitui em uma “rede que, neste caso, é definida como todas ou algumas unidades sociais (indivíduos ou grupos) com as quais um indivíduo particular ou um grupo está em contato” (BOTT, 1976, p. 299).

pesquisa da produção científica publicada pelo Grupo de Trabalho em Educação Especial (GT 15), da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd, 2012).

Optamos por apresentar aqui apenas o resumo dos dados encontrados, pois o detalhamento de cada levantamento realizado constituirá o Apêndice A deste estudo.

O ego focal foi utilizado para fazer um levantamento inicial por meio de entrevistas a pessoas que ocupem cargos de relevância na área, com a finalidade de obter informações sobre possíveis demandas de pesquisa, a fim de situar melhor o objeto de estudo como um tema que pudesse fornecer motivações e provocações para trilhar um caminho ainda em construção no âmbito das políticas públicas. Daí, o nosso interesse em conversar com pessoas que participam deste universo por considerá-los informantes privilegiados para o delineamento da investigação proposta (DUARTE, 2004).

Nesse caso, foram feitas entrevistas com dois representantes da diretoria de Educação Especial da Secadi/MEC nas quais ficou evidenciado que as pesquisas ainda estão mais concentradas na educação básica e na concepção da educação especial com ênfase nas deficiências e não na perspectiva da diversidade. Ademais, foram ressaltadas pelas entrevistadas a carência de produção sobre esta temática e a importância das pesquisas voltarem-se para a formação inicial de professores no âmbito da universidade.

No Banco de Teses da Capes, buscamos informações sobre teses e dissertações defendidas entre os anos de 2005 a 2010, pois no momento da pesquisa não existiam registros dos anos posteriores. Consideramos como critério de busca as palavras-chaves: políticas públicas, política educacional, diversidade, formação docente e capacidade do Estado. Obtivemos como resultado da busca 19 resumos sobre o tema, que transitaram por diferentes áreas da educação inclusiva, como nas áreas específicas da Informática, Matemática e Enfermagem; a diversidade na rede municipal de ensino; nas políticas de ações afirmativas; no ensino médio; na formação continuada de professores.

A fim de nos certificarmos das produções existentes no campo da “capacidade do Estado na implementação de política pública de diversidade”, uma nova busca foi efetuada, mas os resultados confirmaram a escassez de estudos nesse campo. As pesquisas publicadas nos Grupos de Trabalhos (GTs) das Reuniões da ANPEd vêm se configurando como um exercício de consulta entre pesquisadores e estudiosos em virtude de serem referência na área da educação no Brasil. Por isso, optamos por examinar a produção do GT 15 – Educação

Especial, na modalidade de Trabalhos Completos, no período de 2008 a 2012. O resultado da busca resultou em 91 artigos publicados.

Dentre as áreas estudadas, destacamos um número expressivo de trabalhos (21 artigos; 22,8%) que tratam da diversidade escolar em seus aspectos gerais. Sobre formação de professores para a educação inclusiva foram encontrados 15 artigos (16,3%); sobre deficiência auditiva, 15 artigos (13,6%); e sobre deficiência visual, oito artigos (8,7%). Cinco artigos (5,4%) tratam de Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH); cinco (5,4%) enfocam documentos oficiais ou elementos históricos; quatro (4,3%) discutem políticas públicas de diversidade escolar; e outros quatro (4,3%) estudam a temática de altas habilidades ou superdotação. Quinze artigos (16,3%) abordam diferentes temáticas, como dificuldade de aprendizagem (três), deficiência mental (três), acessibilidade arquitetônica (dois), atendimento educacional especializado (dois), Escolas de ensino especial (dois), Autismo (dois), Síndrome de Down (um).

Do levantamento realizado, pode-se observar que 53% dos trabalhos estão concentrados em três categorias. Mas, o que mais chamou nossa atenção foi a existência de quatro trabalhos na área da política pública (descritos no apêndice A), com foco no Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade (PEI) e na política pública de educação especial na perspectiva inclusiva, os quais mais se aproximam do nosso objeto.

A par do exercício empreendido para mapearmos os trabalhos produzidos sob a égide da política pública de diversidade, ficou evidente que o tema da diversidade é recorrente nas discussões, sendo, contudo, ainda pouco explorado na concepção ampla aqui abordada, principalmente sob as lentes das abordagens utilizadas. Por isso, essa empreitada fomenta ainda mais o interesse e o debate sobre o tema, ao mesmo tempo em que fica evidenciado os desafios postos na implementação de políticas públicas. A partir daí, o objeto de estudo foi, então, se delineando como um fio se desvencilhando de um novelo, amadurecendo, e, dessa maneira, entrando para o debate da educação inclusiva em sua perspectiva ampla, por meio do que aqui se está denominando de “política pública de diversidade”.

### **Problematização e objetivos**

Discutir as políticas públicas brasileiras de diversidade remete à compreensão das políticas públicas para a educação como um processo histórico vinculado à organização de uma sociedade em processo contínuo de transformação.

Ademais, é preciso ver que o “Estado, por meio das diversas instituições, tanto aquelas de maior centralidade relativas ao regime político e às relações entre os poderes, como aquelas que constituem seu aparato administrativo, aparece como o único ator capaz de reverter as externalidades negativas” (BOSCHI; GAITÁN, 2009, p. 137).

Entendemos, portanto, que a capacidade do Estado de efetivar a política pública de diversidade de modo que seja contemplada na formação inicial de professores apresenta-se, também, como uma condição de desenvolvimento para o Estado brasileiro. Neste caso, esta tese busca compreender a percepção e atuação da burocracia, como importante ator nas tomadas de decisões, tendo em vista que, na visão de Evans (2004), Estado e burocracia se interpenetram.

Vale dizer que compartilhamos da mesma concepção de Brzezinski (2008, p. 1.141) de que a “formação do professor é uma prática pedagógica, na qual se articulam teoria e prática e, por isso, é práxis”. Neste sentido, formação inicial e continuada se coadunam como processos formadores para o exercício docente. Ademais, a atuação do professor nos anos iniciais do Ensino Fundamental brasileiro é legitimada pela formação inicial dada, preferencialmente, no Curso de Pedagogia, conforme determinação legal instituída pela Lei n. 9.394/1996.

Sob a ótica acima apontada, o que buscamos investigar concentrou-se nas seguintes questões: em que medida a percepção e atuação da burocracia estatal no âmbito da Secadi/MEC e DEB/Capes fortalecem ou limitam a capacidade do Estado brasileiro na formulação e implementação das políticas públicas de diversidade? Em que medida os aparatos institucionais de diversidade se articulam com a formação inicial do professor para atuar nos anos iniciais da educação básica?

Cabe esclarecer que, diante dos sentidos multifacetais dos conceitos, o que se denomina aqui de aparato institucional equivale às diretrizes e aos mecanismos de *enforcement* utilizados pelas instâncias nacional e estadual – a UEG (Curso de Pedagogia) – para fomentar os princípios da diversidade na formação docente. Portanto, os aparatos institucionais são considerados a partir das regras do jogo, isto é, do conjunto de procedimentos legais, como leis, diretrizes, resoluções que geram incentivos formais, e das formas como o jogo é jogado, ou seja, dos mecanismos utilizados para fazer cumprir as regras do jogo, a partir dos editais de incentivo à institucionalização dessas regras (NORTH, 1991).

Outras questões decorrentes das indagações postas para o delineamento da pesquisa proposta e que representam um desafio são:

- Quais são as concepções e os princípios norteadores da diversidade nos marcos legais internacionais e nacionais?
- Como é estruturado e organizado o curso de Licenciatura em Pedagogia da UEG, na qualidade de lócus de formação docente para a diversidade?
- Os cursos de licenciatura em Pedagogia da UEG contemplam o conceito de diversidade e dele se apropriam em suas práticas de pesquisa, extensão e TCCs?

A partir do exposto, as intenções que explicitam o delineamento desta investigação podem ser expressas no seguinte **objetivo geral**:

- Caracterizar e analisar a capacidade do Estado brasileiro de formular e implementar as políticas públicas de diversidade a partir da percepção e atuação da burocracia e da institucionalização dessas políticas no curso de Licenciatura em Pedagogia da UEG.

O objetivo geral, por sua vez, pode ser detalhado nos seguintes **objetivos específicos**:

- Mapear e analisar a trajetória das políticas públicas de diversidade em âmbito internacional e nacional a fim de identificar sua mudança no contexto histórico.
- Caracterizar e analisar em que medida a percepção e atuação da burocracia estatal brasileira, no âmbito da Secadi/MEC e DEB/Capes, fortalecem ou limitam a capacidade do Estado em relação à formulação e implementação dos princípios de diversidade.
- Caracterizar e analisar o Curso de Licenciatura em Pedagogia da UEG a fim de identificar se os princípios de diversidade estão contemplados ou não nas suas propostas e ações e se os mesmos se institucionalizam ou não nas práticas de ensino (TCCs), pesquisa e extensão, no período dos últimos cinco anos.

## **Estrutura da tese**

A tese está estruturada em Considerações Iniciais, seis Capítulos e Conclusão.

O **Capítulo um** apresenta algumas reflexões sobre a reconfiguração do papel do Estado, sobretudo, a partir da década de 1990. Traz como referencial teórico as abordagens do

institucionalismo e da capacidade do Estado para analisar a capacidade do Estado de formular e implementar as políticas públicas de diversidade.

O **Capítulo dois** discute as concepções de políticas públicas entendidas como mecanismos orientadores de mudanças e que se constituem por jogos de interesses ao se materializarem como as “regras do jogo”, mas que, também, possuem uma dimensão constitutiva com capacidade para atender aos interesses sociais, sob os marcos do institucionalismo e da capacidade do Estado. Em seguida, aborda as concepções, fundamentos e princípios da diversidade, além da formação de professores como uma necessidade para lidar com a diversidade humana no âmbito da escola e das classes comuns.

O **Capítulo três** apresenta a metodologia utilizada para a realização da pesquisa proposta, e discorre sobre o tipo de investigação realizada, os objetivos, os instrumentos para a coleta de dados e o tratamento dos dados para sua análise.

O **Capítulo quatro** aborda aspectos da trajetória das políticas públicas de diversidade, pontuando suas continuidades e descontinuidades na historiografia mundial e brasileira. O foco desta seção é na legislação pertinente, sobretudo, a partir da década de 1990, destacando as regras do jogo e os mecanismos de *enforcement* utilizados pela Secadi/MEC para executar a política de diversidade no Estado brasileiro.

O **Capítulo cinco** trata da percepção e atuação da burocracia no âmbito da Secadi/MEC, analisada a partir da abordagem teórica da Capacidade do Estado.

O **Capítulo seis** trata das especificidades da formação docente na perspectiva da diversidade retomando brevemente o papel da Universidade e localizando a UEG neste cenário por meio das fontes documentais pesquisadas. Em seguida, identifica, a partir das Diretrizes Curriculares Nacionais, as especificidades dos Cursos de Pedagogia e analisa o Curso de Pedagogia da UEG na sua interface com o contexto do ensino superior público brasileiro. Trata, ainda, da percepção e atuação dos gestores da Pró-Reitoria de Graduação (PrP) da UEG e dos coordenadores do Curso de Pedagogia, além do levantamento de dados de pesquisas, extensão e TCCs com a temática da diversidade.

Na **Conclusão**, busca-se retomar algumas das principais questões trabalhadas ao longo dos capítulos, bem como explicitar as questões encontradas no desenvolvimento do trabalho a partir da coleta de dados empreendida na pesquisa empírica.

## **CAPÍTULO 1 CAPACIDADE DO ESTADO E INSTITUCIONALISMO: UM NOVO OLHAR PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

*Quando o homem compreende a sua realidade, pode levantar hipóteses sobre o desafio dessa realidade e procurar soluções. Assim, pode transformá-la e o seu trabalho pode criar um mundo próprio, seu Eu e as suas circunstâncias.*

*Paulo Freire*

Entendemos que compreender e refletir sobre uma dada realidade, no nosso caso as políticas públicas brasileiras de diversidade, o processo de sua transformação e as circunstâncias que a engendram, é de fundamental importância, sobretudo, em se tratando de uma pesquisa de base qualitativa. Por isso, tomamos a década de 1990 como palco das discussões acerca do processo de mudanças que vêm ocorrendo nas economias mundiais capitalistas. É recorrente na literatura atual que os anos 1980 e 1990 constituem duas décadas caracterizadas por mudanças não só no modelo econômico, mas, sobretudo, no modelo de desenvolvimento. Tais mudanças têm levado à reconceituação e reformulação do papel do Estado e à sua reconfiguração organizacional e administrativa.

Essas mudanças estruturais pelas quais passa a sociedade brasileira têm levado muitos estudiosos, como Coraggio (1999), Evans (2004), Stiglitz e Santos (2005), Diniz (2010), Simionatto (1997) e Bresser-Pereira (2006), a identificar uma crise de paradigmas na contemporaneidade, que cada vez mais vem exigindo novos modelos econômicos, sociais, políticos e educacionais, impulsionados pelo processo de globalização dos mercados e pela revolução tecnológica das últimas décadas. A década de 1990, entretanto, assumiu feições de um processo modernizante e inovador, implicando em ajustes nas políticas econômicas e, sobretudo, sociais. O momento foi profícuo para gerar mudanças substanciais nas políticas públicas, em conformidade com as exigências do novo mercado globalizado.

Coraggio (1999) ressalta que tais mudanças, além de interferirem diretamente na economia e na cultura, tendem, também, a provocar uma redefinição do papel do Estado. A esse respeito, o autor observa que

[...] em uma época marcada pela globalização, as instâncias deverão logicamente assumir maior importância e, como consequência, o conceito de autodeterminação nacional deverá ser redefinido, enquanto os processos básicos da economia passam a estar cada vez mais determinados em escala mundial [...], o que passa a requerer instâncias mais próximas da sociedade: um Estado descentralizado ou organizações da mesma sociedade civil (CORAGGIO, 1999, p. 47).

Diante da desilusão com o Estado, manifestada na década de 1970, houve um nítido abandono da crença nele como possível agente do desenvolvimento, deslocando-se, então, o foco para “uma fé no mercado”, desprovida de qualquer crítica, o que ensejou a aplicação de ferramentas de otimização individual à análise do Estado por alguns analistas econômicos (FIANI, 2011).

O neoliberalismo força uma revisão do papel do Estado e dos governos nas diferentes instâncias dos países latino-americanos, a par de sua situação econômica e de seus ajustes, em substituição às políticas keynesianas. Dentro desse novo quadro, a crítica ao keynesianismo do Estado de Bem-Estar Social ganha força ao destacar o mercado como agente capaz de comandar e regular a sociedade (SIMIONATTO, 1997).

O Estado do Bem-Estar Social, ou *Welfare State*, conhecido, também, como Estado-providência, foi um modelo criado para proteger e defender os direitos dos cidadãos, constituindo-se em um agente regulamentador das questões sociais, a fim de que a economia não sofresse influência das más condições de vida dos trabalhadores. Sob essa ótica, o Estado torna-se um potente organizador dos aspectos político e econômico de um dado país.

Vale chamar a atenção para o modelo de Estado e da sua capacidade na gestão de políticas públicas iniciado com a crise econômica de 1929, ou Grande Depressão, que assolou os países europeus provocando drástica queda na economia e afetando outros países do mundo todo. Esse modelo é fortalecido após a Segunda Guerra Mundial, principalmente na Europa. As políticas públicas sociais, representadas por uma cesta de bens e serviços, passaram a ser garantia dos direitos civis, que incluíam a previdência social, com assistência médica gratuita, a habitação, o salário desemprego e a educação.

No Brasil, os reflexos dessa crise se manifestaram em todos os âmbitos, gerando forte instabilidade no modelo de Estado implantado na Primeira República da elite oligárquica brasileira, conhecida como uma aliança “café com leite”, culminando com sua desestabilização em 1930, porém, adentrando anos posteriores. Um Estado de Bem-Estar Social, entretanto, não pareceu engendrar a plataforma do governo Vargas<sup>9</sup> logo no início de seu governo. Ao contrário, o que se observou foi uma forte intervenção de um Estado centralizador nas questões econômicas, com foco no crescimento industrial. As questões sociais, nesse período, não se materializaram nos moldes dos países europeus.

---

<sup>9</sup> O Estado Getulista, ou Era Vargas, compreende o período de 1930-1945, espaço ininterrupto de 15 anos de um governo forte e de grandes mudanças nas políticas econômicas e sociais. Sobre este período, ver: FAUSTO, Bóris. *História concisa do Brasil*. 2. ed., 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

Um dos pontos de destaque do período Vargas foi a política trabalhista apresentada como inovadora com relação ao período anterior. Essa estratégia, no entanto, não era apenas para dar voz a novos atores sociais e nem para dar destaque à sociedade civil, mas para “reprimir os esforços organizatórios da classe trabalhadora urbanada fora do controle do Estado e atraí-la para o apoio difuso ao governo”, como afirma Fausto (2009, p. 187).

Um Estado, também de cunho desenvolvimentista, representado pelo presidente Dutra (1946-1951), sucede o longo período de Vargas no poder e a liberdade dos mercados foi um fator preponderante do seu governo cuja preocupação centrava-se no desenvolvimento econômico do país e no enfraquecimento dos direitos civis por meio de intervenções radicais nos movimentos sindicalistas. Em um movimento de “altos e baixos” ora os direitos sociais compunham âncora de um governo, ora eram inexpressivos. O que se observa é que em um crivo de sucessões governamentais e golpes militares, até a década de 1980, o Estado brasileiro se caracterizou por manobras de poder e estratégias de valorização de um mercado competitivo e distanciamento de políticas sociais capazes de promover os direitos sociais dos cidadãos brasileiros.

Em linhas gerais, a institucionalização dos direitos sociais ganha dimensão como propulsora da recuperação da economia a partir da diminuição das desigualdades sociais, e se sustenta até os anos 1960. Na década seguinte, começa a demonstrar sinais de aniquilamento e entra em crise, sobretudo, com os governos de Thacher (Reino Unido) e Reagan (Estados Unidos), na década de 1980. Mais uma vez, a abordagem dos mercados livres entra em cena, derrocando a conquista e os sonhos de muitos trabalhadores.

A par disso, é na década de 1980 que se observa uma profunda onda de mudanças impulsionadas por políticas com fortes influências do neoliberalismo, pois este ainda era uma agenda política poderosa no final da década. O Estado permanecia desacreditado, e seu papel não é mais benevolente e protetor; agora, assume traços de desertor dos direitos sociais. “A fé utópica nos mercados continuava sendo um fundamento atraente para uma retórica atraente, otimista”, conforme argumentos de Evans (2004, p. 57). O mercado continua ganhando a corrida.

Essas mudanças são pautadas e materializadas pela visão neoliberal e passam a ser orientadas e financiadas por atores centrais empenhados no crescimento econômico e no processo “de globalização da economia mundial por meio do império do mercado livre, em especial o de *Bretton Woods*, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)” (CORAGGIO, 1999, p. 46), que

assumem a dianteira das diretrizes das reformas. A tarefa principal, entretanto, estaria a cargo dos governos: “[...] reformar o Estado para implementar as novas políticas públicas, gerando uma ampla aliança social para torná-las sustentáveis”, reforça Coraggio (1999, p. 46).

Além disso, o foco do capital é garantir sua expansão, com o estabelecimento de um ideário pautado pela reestruturação produtiva e com traços sutis de um discurso centrado nos países em desenvolvimento e nos seus problemas econômicos e sociais. Assim, crescimento econômico e desenvolvimento humano (DH), conceitos eminentemente contraditórios em um sistema capitalista, se encontram juntos na mesma balança e uma vez tomados como condição, e não como resultados do crescimento econômico, passariam a orientar as políticas públicas de modo que fechem eficientemente “a distância que separa grupos sociais distintos, com saúde para todos, educação para todos, água para todos, tendendo a uma distribuição mais equitativa do bem-estar no mundo” (CORAGGIO, 1999, p. 50).

Desse ponto de vista, a redefinição do papel do Estado e de sua estreita relação com a sociedade, como agente direto de mudanças, torna-se urgente e necessária ao desenvolvimento, e, por isso, ganha destaque neste estudo. Consideramos relevante, portanto, compreender o papel do Estado no contexto de desenvolvimento no espaço de tempo de interesse desta tese: as duas últimas décadas, como ponto de partida para empreender uma análise das políticas públicas de diversidade na formação docente no âmbito da burocracia estatal brasileira, à luz da abordagem teórica da Capacidade do Estado.

## **1.1 O redimensionamento do papel do Estado**

Segundo o Relatório do Banco Mundial (2007), os últimos 50 anos mostraram de maneira clara tanto os benefícios quanto as limitações das ações do Estado, especialmente na promoção do desenvolvimento impulsionando seu redimensionamento. Notamos, entretanto, que estudos sobre a abordagem da Capacidade do Estado ainda são incipientes, mas entendemos que face às diferentes abordagens teóricas sobre o papel que o Estado deve desempenhar no desenvolvimento de determinado país, consideramos, como ponto de partida para discussão, a teoria convencional da Abordagem dos Mercados destacada por Fiani (2011).

De acordo com a Abordagem dos Mercados (FIANI, 2011), o desenvolvimento se dá livremente, conforme a influência e a intervenção do mercado eficiente, e, sob a ótica neoliberal, influenciou as mudanças impingidas pelo Consenso de Washington, configurando

a década de 1980 pela diminuição do papel do Estado no desenvolvimento e pelo fortalecimento da atuação do mercado. Sob a influência dos governos fortes de Ronald Reagan e da “dama de ferro”, Margareth Thatcher, a ideia de que o desenvolvimento aconteceria espontaneamente, a partir do livre funcionamento dos mercados, foi disseminada como vetor de gestão, não só nesses países, mas principalmente nos países periféricos.

Evans (1998, p. 54) também pontua que, nos marcos da década de 1970, a fé no mercado era a forma de suprir a carência do desempenho do Estado como possível agente de desenvolvimento. Desse modo, a doutrina ideológica que se tornou popularmente conhecida como “neoliberalismo” misturou-se a uma série de políticas elaboradas para dar plena autonomia às forças do mercado. Para o autor, o neoliberalismo não foi uma inovação intelectual, mas apenas um retorno à antiga fé no mercado. A versão contemporânea, entretanto, era sustentada por um aparato analítico que constituía uma modernização significativa das justificativas prévias para se confiar no mercado.

Conforme Evans (1998), um grave reflexo dessa estratégia seria a intervenção do Estado na economia, promovendo privatizações e a liberalização financeira para garantir o bom funcionamento dos mercados. O mercado é um forte detentor das capacidades para gerir e promover o desenvolvimento econômico. Essas propostas ganharam reforço com o Consenso de Washington e influenciaram uma série de reformas em países latino-americanos, chegando ao Brasil na década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Essa década foi caracterizada pela diminuição do papel do Estado no desenvolvimento e pelo fortalecimento da atuação do mercado. O Consenso de Washington foi, “a forma que a ideologia neoliberal e globalista assumiu, efetivamente, no plano das políticas econômicas recomendadas aos países em desenvolvimento”, conforme argumenta Bresser-Pereira (2006, p. 17).

Ao colocar a supremacia nos mercados eficientes e competitivos, o estado assume papel de interventor no funcionamento da economia e na promoção do desenvolvimento, descaracterizando a sua ação coletiva e desconsiderando, portanto, sua estrutura organizacional. Desse modo, uma das mais graves fragilidades dessa abordagem centra-se na explicação das diferenças nas intervenções do Estado na promoção do desenvolvimento, visto que o descola de outros elementos, como as circunstâncias históricas ou as características próprias de cada sociedade, fato que torna complexo explicar a qualidade da intervenção e da capacidade do Estado.

O mundo está mudando, e com ele a nossa concepção do papel do Estado no desenvolvimento econômico e social. Aceitar a redefinição de suas responsabilidades é parte dessa mudança. Esta há que incluir uma seleção estratégica das ações coletivas que os Estados procurarão promover, fazendo com que os cidadãos e as comunidades participem da prestação dos bens coletivos essenciais, conforme destaque do Relatório do Banco Mundial (2007).

Por isso, essa concepção explicativa do papel do Estado no desenvolvimento, como ente descolado dos demais fatores determinantes da sociedade, não se mostra a mais adequada para o tratamento da implementação de políticas públicas, conforme os pressupostos que norteiam este estudo.

Reconhecer o papel do Estado no fomento de políticas públicas sociais<sup>10</sup>, e, neste caso, das políticas de formação docente para a diversidade, implica a busca de uma abordagem que considere as dimensões históricas e as características próprias de cada sociedade como sedimentadoras da capacidade do Estado no processo de formulação e implementação de políticas públicas para a educação brasileira, engendradas no contexto das mudanças pós 1990. Daí, outras abordagens explicativas do papel de Estado são tomadas como objeto de análise, por contribuírem para os fundamentos norteadores da pesquisa de que trata este estudo.

E, considerando que o papel do Estado pode se converter, também, no atendimento dos bens públicos, as abordagens reducionistas se mostram frágeis, até porque historicamente a busca pela garantia dos interesses individuais se sobrepõe aos direitos coletivos. Aliás, a “busca por privilégios continua sendo uma faceta conhecida da forma de os Estados do Terceiro Mundo operarem, falhando em prover os bens coletivos”, conforme muito bem pontua Evans (2004, p. 53).

Deste modo, em contraposição a essas abordagens e entendendo que mercados livres não bastam e não se sustentam, podemos caracterizar o papel do Estado no desenvolvimento, sobretudo, a partir das concepções de North (1990, 1991, 2002), Chang e Evans (2005), Sen (2009) e Evans (1985, 1998, 2004, 2007, 2008). Esses autores oferecem uma abordagem mais contundente e menos simplista para uma análise do Estado e de sua capacidade, sob o foco da sua estreita relação com a sociedade.

---

<sup>10</sup> Consideramos a educação uma política pública de cunho social e, por isso, não deve ser tratada descolada das circunstâncias que a envolvem.

Evans (2008, p. 53) destaca que, ironicamente, o ataque neoliberal focalizou a atenção no Estado como um ator e, por isso, ajudou a estimular vários trabalhos que acabaram por fornecer as bases de uma nova abordagem. No fim dos anos 1980, começava a se cristalizar uma outra onda de reflexão sobre o papel do Estado no desenvolvimento.

Considerar a “centralidade do Estado em uma série de processos contemporâneos implica na especificação de capacidades estatais como conjunto de dimensões que variam temporal e contextualmente” (BOSCHI, 2007, p. 74). Esse conjunto de dimensões, por sua vez, implica na consideração dos atores envolvidos no processo das tomadas de decisão, dos interesses em jogo e das estratégias utilizadas para levar a cabo a implementação de uma política pública, ou seja, é preciso levar em conta a racionalidade, os interesses e as capacidades que os atores possuem para agir.

A abordagem teórica da capacidade do Estado supõe uma reflexão a partir da estrutura e da atuação burocrática no processo de desenvolvimento, tanto no âmbito econômico quanto na área das políticas públicas de modo que haja articulação coerente e equilibrada a partir dos princípios da autonomia e da parceria entre Estado e sociedade, ou seja, da autonomia inserida proposta por Evans (1995, 2004).

Nessa mesma linha de pensamento e de análise, Weaver e Rockman (1993) oferecem uma valiosa contribuição para se compreender a capacidade do Estado, ao pontuarem que ela pode ser analisada a partir das tomadas de decisão e da capacidade de elaboração e implementação de políticas públicas. A fim de ilustrar esse entendimento, os autores propõem um conjunto de habilidades que servem de suporte para ilustrar o grau dessa capacidade estatal, ao considerarem sua importância para

[...] definir e manter prioridades entre as muitas demandas conflitantes realizadas sobre elas para que não se mostrem ultrapassadas ou falidas; para direcionar recursos onde serão mais eficazes; para inovar quando velhas políticas falharem; para coordenar objetivos conflitantes numa mudança coerente; para ser capaz de impor perdas aos grupos de poder; para representar os interesses difusos e desorganizados, além dos concentrados e mais bem organizados; para garantir a efetiva implementação de políticas governamentais, uma vez que foram decididas; para garantir a estabilidade política para que as políticas tenham tempo de serem trabalhadas; para fazer e manter compromissos internacionais nos domínios do comércio e da defesa nacional para garantir o seu bem-estar a longo prazo e, acima de tudo, para gerenciar clivagens políticas para assegurar que a sociedade não degenera em guerra civil (WEAVER; ROCKMAN, 1993, p. 6, tradução nossa<sup>11</sup>).

<sup>11</sup> No original: [...] *to set and maintain priorities among the many conflicting demands made upon them so that they are not overwhelmed or bankrupted; to target resources where they are most effective, to innovate when old policies have failed; to coordinate conflicting objectives into a coherent whole; to be able to impose losses on powerful groups, to represent diffuse, unorganized interests in addition to concentrated, well-organized ones; to ensure effective implementation of government policies once they have been decided upon; to ensure policy stability so that policies have time to work; to make and maintain international commitments in the*

Como pode ser notado, no conjunto das dez dimensões levantadas pelos autores, uma delas destaca que cabe ao Estado garantir a efetiva implementação das políticas, tão logo sejam definidas. Fica evidente que a natureza do Estado, nesses moldes, não deve ser tomada apenas como pressuposto das teorias neoutilitaristas apontadas pela abordagem dos mercados mas, sim, como uma natureza que agrega outras características, por exemplo, na formulação e implementação de políticas públicas, uma tomada de decisão que abarque a sociedade civil e seja a favor dela.

Não se trata de pensar o Estado apenas como “problema” ou coerção e, sim, como uma instituição que pode ser capaz de se converter em uma “solução” para o redimensionamento das garantias dos direitos sociais (EVANS, 1998). Não se trata, também, de uma visão utópica, tampouco ingênua, de localizar o Estado brasileiro nesse espectro, mas de buscar enxergar os princípios da diversidade como uma das frentes de preocupação da capacidade do Estado por meio de sua burocracia, no âmbito da diversidade e da formação de professores.

Sob tais premissas e olhando por esse prisma, o conceito de capacidade do Estado é aqui utilizado e compreendido como o conjunto de atividades e funções administrativas e políticas das quais o Estado se ocupa para incentivar e oferecer bens e serviços, como as políticas públicas de educação. Ou seja, é a capacidade que o Estado possui de projetar, aprovar e implementar medidas e políticas públicas (STEIN; TOMMASI, 2006), em uma estreita relação com a sociedade (EVANS, 2004).

Ancoramos em Stein e Tommasi (2006) por contribuírem para identificar a capacidade do Estado ao colocarem em destaque as peculiaridades que devem ser observadas em cada país, pois o que pode funcionar em algum momento em um deles pode não funcionar em um lugar diferente ou no mesmo lugar, em outro momento.

Concordamos com os autores que a burocracia é um elemento importante para identificar a capacidade do Estado na implementação de políticas públicas, pois uma burocracia forte e capaz pode melhorar a qualidade da execução das mesmas e ter também efeitos positivos de *feedback* sobre outras etapas do processo político. Ter uma burocracia competente e independente e à qual a tomada de decisão e implementação de políticas públicas pode ser delegada, pode, portanto, facilitar acordos intertemporais, especialmente,

nas áreas da política que são propensas à politização e ao oportunismo político (STEIN; TOMMASI, 2006).

Neste sentido, Stein e Tommasi (2006) advertem que para analisar a **qualidade da implementação e execução das políticas públicas** se faz importante identificar as características relacionadas com a formação, o funcionamento e a estabilidade da burocracia estatal, pois elas são susceptíveis de acarretar efeitos importantes sobre as propriedades das políticas públicas. Por exemplo, um certo grau de estabilidade da burocracia conduz à probabilidade de se promover mais políticas de longo prazo, pois a rotatividade frequente incide em orientação de curto prazo para uma determinada política pública, o que pode gerar fragilidade e descontinuidade em sua implementação.

Desse modo, com base em Stein e Tommasi (2006), focamos nossa análise da **qualidade da implementação e execução das políticas públicas** a partir das seguintes variáveis da capacidade do Estado de formular e implementar as políticas de diversidade no âmbito da Secadi/MEC, sob o foco dos gestores entrevistados:

- as **percepções e racionalidade**, a fim de identificar como são definidas as estratégias e os rumos das ações para atingir objetivos propostos;
- a **estabilidade**, a fim de identificar o tempo de permanência no cargo (curto ou longo prazo) – tendo em vista que esta interfere diretamente na maturação das ideias e na política, caracterizando sua vulnerabilidade –, e ainda, para verificar se a ocupação do cargo se deu por concurso público;
- os **interesses**, para justificar as preferências dadas nas tomadas de decisões;
- a **capacidade de ação**, para identificar as habilidades e as competências do ator/sujeito diante de seus subordinados, como o carisma, o nível de aceitação, a mobilização e a liderança.

Além disso, conforme pontua Diniz (2001, p. 18), a estabilidade das regras do jogo é um dos principais requisitos do processo de consolidação da democracia, já que a internalização das regras e seu acatamento pelos atores implicados, bem como a gradual instauração de um sistema de garantias mútuas, são aspectos essenciais da arquitetura democrática implantada ao longo do tempo.

Surge daí o nosso interesse de identificar na burocracia estatal brasileira, no âmbito da Secadi/MEC e da DEB/Capes, se essas características se fazem presentes na efetivação dos princípios da diversidade e na formação de professores, haja vista que o desenvolvimento

profissional do professor é uma condição fundamental para que a diversidade de fato se materialize na educação e nas práticas escolares. Afinal de contas, cabe a ele a responsabilidade de exercer a mediação da aprendizagem de seu aluno real e uma formação ancorada no respeito às diferenças e na capacidade de lidar com elas certamente subsidiará uma prática menos segregacionista em sua sala de aula.

Some-se a isso o fato de o Estado ser, entre as instituições que podem estimular uma tomada de decisão, o candidato óbvio (EVANS, 2004; STEIN E TOMMASI, 2006) e o fomentador de políticas públicas proporcionadoras do empoderamento (SEN, 2009) necessário ao desenvolvimento profissional do docente, para que possa lidar com a diversidade presente no seio das escolas e das salas de aula das classes comuns.

## 1.2 O papel das instituições no desenvolvimento

No escopo a que este estudo se propõe, entendemos que a abordagem teórica do institucionalismo e da capacidade do Estado se interpenetram e, por isso, compreender o papel das instituições no desenvolvimento e na redefinição do papel que o Estado ocupa nesse processo contribui para reforçar nossos argumentos. Buscamos na visão apresentada por Douglass North (1991)<sup>12</sup>, elementos norteadores para tais entendimentos. Ele defende que, mesmo sob uma gama de restrições informais, as estruturas institucionais exercem influência direta sobre o comportamento, sendo um impulsionador da crítica à teoria neoclássica que supunha um mundo onde as instituições não existiam ou não eram importantes, conforme citado por Evans (2004, p. 63). Por isso, o conceito de instituição é importante para a compreensão dessa perspectiva de análise.

North (1990, 1991) define que instituições são restrições, regras do jogo numa sociedade, que definem e modelam as estruturas do comportamento humano, portanto, indicam como os jogadores podem ou não jogar. Conforme suas palavras,

As instituições são os constrangimentos humanamente inventados que estruturam a interação política, econômica e social. Elas consistem em duas restrições: informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e regras formais

---

<sup>12</sup> North é uma importante referência do institucionalismo e do estudo de como as instituições são importantes para analisar o crescimento de um país. Ao reconhecer o papel das instituições no processo de desenvolvimento das sociedades, o autor dá-lhes um novo sentido e ganha notoriedade no campo do institucionalismo, sobretudo, a partir de seu livro *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, publicado em 1990.

(constituições, leis, direitos de propriedade) (NORTH, 1991, p. 97, tradução nossa<sup>13</sup>).

Assim consideradas – como um sistema de leis e constituições formalizadas, escritas e impostas –, as instituições impõem forte poder coercitivo e restritivo ao comportamento humano.

Deste modo, segundo North (1991), ao longo da história, as instituições foram criadas por seres humanos para criar ordem e reduzir a incerteza na mudança. As instituições existem desde a existência do homem e do processo de interação a partir de determinadas regras contribuindo para a organização e funcionamento da sociedade humana. North, entretanto, vai mais além deste conceito ao introduzi-lo no campo da economia construindo a tese de que, conforme complementa Gala (2003, p. 93, grifos do autor), “as instituições estão na origem do processo de acumulação de capital e progresso tecnológico verificando-se na *prática* da história”.

Outro autor que contribui para o esclarecimento da importância das instituições no funcionamento da sociedade é Hodgson (2001; 2005). Para Hodgson (2001, p. 85), “as instituições são sistemas duradouros de regras sociais estabelecidas e enraizadas que estruturam as interações sociais”. Neste sentido, o autor compartilha do conceito de North ao considerar que instituições são regras que restringem comportamentos, contudo esclarece que

Instituições são sistemas de regras. Contudo, o conceito de uma regra e os seus efeitos devem ser considerados. Nós não estamos preocupados com regras decretadas ou escritas que são largamente ignoradas e têm pouco efeito. Países desenvolvidos, bem como os países subdesenvolvidos, ignoram algumas regras legais. Nós não estamos preocupados com regras que não têm impacto social, mas com sistemas de regras que são eficazes na medida em que moldam a interação humana<sup>14</sup> (2005, p. 85, tradução nossa).

Esta concepção de Hodgson vai além da concepção de North ao incorporar em sua análise o fato de que como as regras informais envolvem concepções de cultura e de interação humana, reconhece seu caráter constitutivo, uma vez que as crenças enraizadas e

<sup>13</sup> No original: “*institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights)*” (NORTH, 1991, p. 97).

<sup>14</sup> No original: “*institutions are systems of rules. But the concept of a rule and its effects need to be considered. We are not concerned with decreed or written rules that are largely ignored and have little effect. Inhabitants of developed as well as underdeveloped countries ignore some legal rules. We are not concerned with rules that lack social impact, but with rule systems that are effective in that they shape human interaction* (2005, p. 85).

externalizadas pelas pessoas constituem diferentes formas de interpretar e de se comportar em uma determinada sociedade. Para o autor há um processo de interação mútua entre ator e estrutura, pois ao mesmo tempo em que moldam o comportamento das pessoas, são também decorrentes dele.

Deste modo, ao contemplar o caráter de interação e de evolução, o autor reforça que instituições são estruturas que podem refrear e influenciar indivíduos, conforme pontua Castro.

[...] a mudança institucional requer a mudança das visões de mundo que estão inevitavelmente por trás da estrutura das instituições: a mudança institucional – ou a “nova institucionalização” (as instituições se modificam durante as fases de ruptura, ou, principalmente para se adequar ao meio mutável) – mostra-nos como as sociedades evoluem no tempo e, portanto, constitui a chave para compreendermos a mudança e a ação social (CASTRO, 2004, p. 459).

Como podemos notar as instituições não são estáticas, mas servem para reduzir possíveis incertezas e prevenir falhas no decurso do desenvolvimento de uma sociedade. Por isso, deve-se considerar o caráter de sua evolução e de sua mudança, tendo em vista que a estrutura informal, assim como as ideias e a cultura, muda, e, conseqüentemente, também exerce influência no desenvolvimento econômico.

Outro ponto de vista sobre as instituições pode ser compartilhado por Chang e Evans (2005). Os autores inovam o conceito ao considerarem a relação dos atores sociais no papel da constituição e da mudança das instituições: as ideias e a cultura são consideradas como fomentadoras da mudança institucional e, neste sentido, agregam à concepção de instituição o seu papel constitutivo, uma visão que considera o processo interativo dos valores e da cultura, na qual as instituições e os atores se constituem mutuamente.

O propósito dos autores consiste em ir além dessa visão ‘rala’ das instituições e chegar a uma visão ‘densa’, que reconheça o papel fundamental da cultura e das ideias e o papel constitutivo das instituições na moldagem das maneiras pelas quais os grupos e indivíduos definem suas preferências, conforme citado por Castro (2004, p. 459).

Para Chang e Evans (2005) é preciso levar em conta o fato de que se as instituições moldam as visões de mundo e as visões de mundo moldam as instituições a partir do seu componente constitutivo, o truque para não se incorrer na estagnação (*stasis*) estaria, então, em entender como o processo de construção e sustentação institucional gera tensões e

contradições que forçam a mudança e como choques exógenos podem deflagrar ou redirecionar tais processos. Nesse caso, os autores argumentam que

Existe, no entanto, uma terceira crítica importante da visão das instituições, que recebe uma atenção relativamente pequena entre economistas. Este ponto de vista vê as instituições não apenas como restritoras ou dificultadoras, mas também como "constitutivas". Isso ocorre porque todas as instituições têm uma dimensão simbólica e, portanto, inculcam certos valores, ou visões de mundo, nas pessoas que vivem com eles. Em outras palavras, à medida que continuamos a nos comportar sob um determinado conjunto de instituições, começamos a internalizar os valores incorporados nessas instituições e, como resultado, mudamos a nós mesmos (CHANG; EVANS, 2005, p. 4, tradução nossa<sup>15</sup>).

A par disso, o enfoque tido pelos autores de instituições seria o baseado nos interesses estruturados culturalmente. Esse enfoque não separa interesses objetivos dos interesses dos atores e as mudanças institucionais refletem um "projeto cultural", ou seja, exigem mudanças na visão de mundo dos agentes envolvidos.

Por isso, pensar os atores como agentes dotados de ideias e interesses e cujas relações podem ser manifestadas no decorrer dos processos decisórios, conforme pontua North (1990), e sobre o grau de influência que exercem na formulação e implementação de políticas públicas, ao definirem as regras do jogo e as formas como o jogo é jogado, exige considerar essas premissas ao analisar o papel que os burocratas ocupam no âmbito deste estudo.

A par do exposto, ressaltamos que adotamos para nosso estudo as contribuições de North (1990, 1991), Chang e Evans (2005) e Hodgson (2005) ao revelarem a constituição das regras do jogo, bem como a forma como o jogo é jogado. Nesse sentido, ao considerar o papel das ideias e da cultura tanto na elaboração das regras quanto na seleção de estratégias pelos jogadores para jogar o jogo é que se concretiza o caráter constitutivo da instituição. Não há, portanto, sobreposição, mas uma relação dialógica. Este é o fundamento do conceito de instituição que adotamos para empreender uma análise das políticas públicas (PPs) ao considerar as leis como regras formais que tratam da diversidade no contexto brasileiro.

No campo das políticas públicas, deve ser levado em conta que a tomada de decisões e das escolhas realizadas pelos atores envolvidos não é um processo realizado com certeza e precisão. Aliás, os riscos e as incertezas fazem parte das decisões e, às vezes, a experiência e a intuição sinalizam as melhores escolhas e as alternativas de ações. Isso ocorre porque os

---

<sup>15</sup> No original: *however, there is a third and critically important view of institutions, which gets relatively little attention among economists. This view sees institutions not just as enabling or constraining, but also as "constitutive". This is because all institutions have a symbolic dimension and therefore inculcate certain values, or worldviews, into the people who live under them. In other words, as we continue to behave under a certain set of institutions, we begin to internalize the values embodied in those institutions, and as a result to change our selves* (CHANG; EVANS, 2005, p. 4).

sujeitos não conhecem tudo, pois são dotados de uma racionalidade que é limitada, portanto, não se pode garantir a totalidade da otimização da decisão. O ser humano jamais *é* e jamais *será* conhecedor de tudo, seja pela impossibilidade cognitiva de sua incompletude, seja pela dificuldade de acesso às informações necessárias para tal finalidade.

Sobre essa característica que demarca a racionalidade do ser humano, North (1990, p. 23), citado por Fiani (2002, p. 10) esclarece que

[...] dado que *todos* os indivíduos da sociedade possuem racionalidade limitada e se defrontam com um ambiente que envolve incerteza, *todos* se veem obrigados a desenvolver ideologias, entendidas aqui como modelos imperfeitos de funcionamento da realidade, modelos que não apenas procuram explicar como a sociedade em que esses indivíduos vivem opera, mas também permitem extrair recomendações normativas sobre como essa sociedade deveria operar. (grifos do autor).

Nesse sentido, se as instituições mudam e estruturam o comportamento das pessoas, são, também, influenciadas e fundamentais para orientar o funcionamento de uma dada realidade. Esta concepção contraria de forma bastante “contudente” a Abordagem dos Mercados, pois, afinal, as instituições importam.

Sob esse argumento, North (1991) representante da Nova Economia Institucional contraria a vertente neoclássica de que os indivíduos são dotados de uma racionalidade capaz de conhecer e processar todas as informações necessárias à tomada de decisão buscando maximizar seu bem-estar econômico ou político (*rational choice*), (GALA, 2003). Isso quer dizer que as ideias, os interesses e a capacidade de ação diante das incertezas incidem sobre as percepções e atuação dos sujeitos no processo decisório.

Diante do exposto, a pergunta que interessa aqui é: qual o papel do Estado no processo de desenvolvimento? Para North (1990), cabe ao Estado a responsabilidade de definir os direitos de propriedade, os quais podem favorecer ou prejudicar o desenvolvimento. Mas o que são direitos de propriedade? São os direitos concedidos e cabíveis às pessoas ou às organizações para o acesso aos recursos e ou ativos sob seu poder. E são esses direitos que dão forma ao Estado, “na medida em que define e cuida do *enforcement* da base legal de uma sociedade, responde diretamente pela manutenção e formação de suas regras formais”, conforme pontua Gala (2003, p. 96). Aliás, o Estado não é apenas um árbitro que fica na lateral ditando regras, mas também “um parceiro dominante no jogo. Cumpre-lhe, portanto, não só estabelecer mediante o processo social e político as regras formais que todas as outras organizações devem seguir, como também deve seguir essas regras”, aponta o Relatório do Banco Mundial (2007, p. 32).

Segundo North (1991), o Estado não é apenas um balcão de trocas e favores de interesses privados sob a forma de proteção da competição de seus mercados e, sim, um agente com interesses próprios, que interage com os interesses privados de forma a alcançar seus objetivos. De acordo com o autor, o Estado age coletivamente, trocando direitos de propriedade – sua definição e proteção – por receitas de impostos. Desse modo, consome sua capacidade de atuação coletiva ao promover a troca de direitos de propriedade. Aqui está um grande avanço da teoria de North em relação ao poder do mercado apresentado anteriormente, garantindo-lhe o caráter de uma abordagem mais complexa e menos simplista sobre o papel do Estado no desenvolvimento, apesar de ainda conferir à definição dos direitos de propriedade a solução para a promoção do desenvolvimento no âmbito da economia.

Além da contribuição de North (1990, 1991) sobre a importância das instituições e da capacidade estatal como fatores de desenvolvimento, a abordagem de Evans (1985, 1998, 2007) contribui, também, para compreendermos o papel do Estado como importante ator com capacidade para promover o desenvolvimento de um país.

Embora Evans (2004) centre sua discussão no aspecto industrial, sua base teórica institucionalista aponta elementos que podem ser transpostos para outras esferas, entre as quais as políticas públicas, razão pela qual adotamos suas considerações acerca da capacidade do Estado de influir na formulação e implementação de políticas públicas.

Peter Evans faz críticas à visão neoutilitarista, para a qual uma economia eficiente requer um Estado tradicional, com papel limitado e ações restritas, e cujos interesses se concentram na proteção das demandas individuais. Essa visão simplista e reducionista de Estado descolado da sociedade é criticada por Evans (1998) e, também, por este estudo, porque reserva ao Estado o papel de um ator coletivo difícil de explicar, traduzido num “vigia noturno”, numa impossibilidade teórica. Desse modo, “a incapacidade do neo-utilitarismo emergir com uma lógica convincente de Estado foi inevitável diante de sua capacidade de combinar individualismo metodológico com uma apreciação dos efeitos institucionais” (EVANS, 1998, p. 61).

A par dessa fragilidade do neoutilitarismo em vislumbrar um retrato realista do Estado, emerge uma nova base de análise institucionalista comparativa, que visa a “oferecer uma visão clara, tanto da estrutura interna do Estado quanto do caráter das relações Estado-sociedade” (EVANS, 1998, p. 75). O autor sustenta sua compreensão sobre desenvolvimento a partir do institucionalismo ao reconhecer, no Estado, sua composição institucional com

capacidade de conexão com a sociedade. Neste sentido, as evidências históricas sedimentam as análises do papel do Estado no processo de desenvolvimento.

Para se compreender o conceito de autonomia do Estado um aspecto importante é identificar a composição de sua estrutura interna, a partir de sua burocracia, pois esta é um elemento que vai impactar diretamente no grau de autonomia da atuação do Estado na formulação e implementação de políticas públicas, conforme será destacado no Capítulo 5 da tese. Por isso, suas ideias quanto à compreensão do papel do Estado como uma instituição fomentadora do desenvolvimento e quanto à sua interação intrínseca com a sociedade civil são comungadas nesta tese.

A partir dessa visão ampla do papel do Estado, e em que pese o processo de desenvolvimento ser ainda sustentado pelo modelo “híbrido do tripode”<sup>16</sup>, é preciso haver um equilíbrio entre organização administrativa, participação democrática e sinais de mercado. Sem esse equilíbrio, “é improvável que as administrações públicas do Sul Global sejam capazes de superar os desafios colossais que enfrentam em nossos dias” (EVANS, 2007, p. 181).

Segundo o autor, em uma visão institucionalista, buscar esse equilíbrio não é fácil, pois existem razões ideológicas e estruturais que desequilibram o tripode, situação que pode perdurar por um longo tempo. Contudo, há sinais que apontam para o favorecimento do reequilíbrio, e cabe ao novo gestor público o desafio de encontrar formas de colaborar na construção de mecanismos para o controle democrático deliberativo.

Neste sentido, a construção da capacidade burocrática é uma excelente estratégia para introduzir mudanças nas instituições. Por isso, o modelo tripode de Evans é, sem dúvida, uma alternativa capaz de promover desenvolvimento sustentado nos princípios democráticos, uma vez que os seus sinais podem oferecer às instituições subsídios para melhorar seu desempenho, bem como para formular e implementar políticas públicas voltadas para os bens coletivos. Daí, o destaque relevante para a capacidade burocrática meritocrática como “elemento essencial para controlar e dirigir as atividades da maquinaria administrativa do Estado” (EVANS, 2007, p. 177), fator que diminuiria a concentração do Estado no protecionismo.

---

<sup>16</sup> Ao referir ao trocadilho do “híbrido do tripode”, Evans chama a atenção para o equilíbrio que deve existir entre as forças do mercado, Estado, além de ações de controle democrático e participativo, o que ele denomina de “terceira perna” ou “terceira pata”.

Ante o exposto, vale considerar, na abordagem institucionalista que sustenta esse estudo, o papel que os burocratas ocupam no âmbito da estrutura estatal, pois eles “não são maximizadores independentes. Suas decisões dependem de contextos institucionais complexos, com interações historicamente enraizadas e incorporadas em estruturas sociais assimiladas pelos indivíduos que atuam no próprio Estado” (EVANS, 1998, p. 61). Não basta, contudo, considerar apenas as influências sofridas pelos burocratas; deve haver, também, um controle de base extremamente ativo, a que Evans denomina de a terceira pata, em seu modelo híbrido. É aqui que centra o ponto-chave da proposta do autor, ao reforçar, na participação e diversidade dos cidadãos comuns, a transferência de poder para “todas” as esferas da sociedade, conforme veremos no próximo item.

### **1.3 O papel da burocracia como elemento para analisar a capacidade do Estado**

Sob a ótica de seu estudo, fica evidente a crença de Evans<sup>17</sup> de que, a partir do momento que os mercados apresentam falhas, justifica-se a intervenção do Estado no funcionamento do sistema. Estudo anterior de Evans (1985), em coautoria com Dietrich Rueschemeyer, já evidencia que a presença e a intervenção do Estado se torna necessária para superar as falhas do mercado, as resistências sociais ao processo de desenvolvimento econômico e a redistribuição de renda na sociedade.

Essa concepção apontada por Evans (2004, p. 93) sinaliza um modelo de Estado muito além da fragmentação e da captura por interesses privados, apresentando-o como “guardião e promotor dos objetivos comuns da sociedade”, sob a figura de um agente do bem comum, porém sem destituí-lo do caráter de promotor de interesses particulares. Ambas as características podem ser intrínsecas à ação do Estado. Neste sentido, “ele pode também sustentar a dominação de determinados grupos na sociedade, agir como uma organização coerente e se colocar como defensor de objetivos gerais da sociedade – em oposição a interesses de grupos particulares”, conforme sintetiza Fiani (2011, p. 203), ao destacar o caráter complexo do Estado moderno.

---

<sup>17</sup> Com relação à intervenção do Estado no desenvolvimento industrial, Evans apresenta em seu livro *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial* (2004) casos concretos dessa intervenção estatal. Para tanto, o autor estudou a Coreia, a Índia e o Brasil, constatando que as características dos Estados afetam o caráter de suas iniciativas no desenvolvimento desses países.

Para justificar seu argumento acerca das características que um Estado deve assumir, Evans (2004, p. 93) assim se manifesta sobre a importância da interação entre autonomia e parceria, o que constitui, seu conceito de “autonomia inserida”<sup>18</sup>. Para o autor:

[...] tanto a autonomia quanto a parceria podem isoladamente produzir resultados perversos. Sem autonomia, a distinção entre parceria e captura do Estado desaparece. A autonomia sozinha não significa necessariamente um interesse no desenvolvimento, tanto no sentido estreito de crescimento econômico quanto no sentido mais amplo de melhoria do bem-estar.

Essa visão de Estado sinaliza uma “capacidade” para se articular com outras instituições, construir parcerias de forma a coordenar os interesses e os conflitos existentes para alavancar o processo de desenvolvimento. O argumento de Evans (2004) é de que as formas de intervenção do Estado vão depender de sua estrutura interna e das relações com a sociedade e que tipos diferentes de estruturas geram capacidades diferenciadas de ação.

Nessa perspectiva, o autor chama a atenção para o mecanismo de autonomia e parceria, destacando que

[...] *autonomia* é aquela que se coloca dentro de um conjunto concreto de elos sociais que subordina o Estado à sociedade e fornece canais institucionalizados para negociação e renegociação contínua de objetivos e políticas, enquanto *parceria* implica um grupo concreto de conexões que ligam o Estado íntima e agressivamente a grupos sociais particulares com os quais o Estado compartilha projetos conjuntos de transformação (EVANS, 2004, p. 93, grifos nossos).

Deve-se considerar que a promoção da parceria e da autonomia apontada por Evans (2004) é construída de acordo com as características históricas que particularizam cada sociedade. Neste sentido, cabe este desafio ao novo gestor público: encontrar formas de colaborar na construção de mecanismos que favoreçam o equilíbrio para a formação de um Estado com capacidade para transformar-se no tempo e espaço.

Evans (2004) enfatiza que uma das formas encontradas para essa transformação encontra-se no papel que a burocracia desempenha. Em seus casos concretos, Evans cita o tipo ideal de burocracia weberiana que se caracteriza pelo mérito e preparo profissional e que é reconhecida e bem remunerada pelo seu exercício. Tais características de uma burocracia estável, qualificada e estruturada são fundamentais para a materialização da ação coletiva do Estado, em detrimento da fragmentação e da troca de favores e benefícios.

---

<sup>18</sup> *Embedded autonomy.*

No Brasil, entretanto, conforme destaca Diniz (2001, p. 20), nunca houve uma burocracia propriamente weberiana, pois desde o início teve-se um sistema híbrido, marcado pela coexistência dos princípios universalistas e meritocráticos, com as práticas clientelistas, tradicionalmente presentes no padrão de expansão da burocracia brasileira. A par disso, o argumento que orienta nossa tese para identificar a capacidade do Estado é o de que é “a escassez e não o excesso de burocracia que impede o desenvolvimento” (EVANS, 2004, p. 71) e, portanto, acarreta limitações às políticas públicas.

Essa visão da estrutura do Estado por meio de sua burocracia lhe confere uma autonomia relativa em relação à capacidade de promover o desenvolvimento sem ficar preso aos interesses dominantes, pois é capaz de ouvir os interesses do mercado, absorver as demandas e negociar com interesses diversos. Esse aspecto é tão importante quanto a burocracia weberiana. A parceria é outro elemento que deve fortalecer os laços entre o Estado e a sociedade, pois nenhum deles, isoladamente, produz resultados satisfatórios. Para Evans (2004) este é, sem dúvida, um desafio posto aos Estados que devem buscar o estabelecimento de parcerias e conexões com outros setores da sociedade.

Segundo Evans (1998, p. 63), na visão de Weber, a capacidade do Estado depende da existência de uma burocracia corporativamente coerente, na qual os indivíduos veem os objetivos corporativos como a melhor forma de maximizar seus interesses individuais. Tal burocracia, porém, se caracteriza por ser totalmente fechada e descolada da sociedade. E é nesse aspecto que Evans avança em relação à proposição de Weber ao enxergar a capacidade de atuação do Estado por meio dela, porém, o faz atribuindo-lhe um caráter mais flexível e aberto aos interesses coletivos e às demandas sociais, conforme sua proposição do conceito de autonomia inserida. É desse aspecto que comungamos e consideramos sua contribuição relevante para esse estudo.

Nessa mesma direção, segundo o Relatório do Banco Mundial (2007), seja para formular políticas ou prestar outros tipos de serviços, a força vital de um Estado eficiente é um quadro de servidores capazes e motivados a partir da utilização de mecanismos, como seleção e de promoção de pessoal baseado no mérito e não no favoritismo, transformando burocracias fracas, corruptas e dominadas pelo clientelismo em sistemas que funcionam razoavelmente bem, melhorando os resultados das políticas públicas.

Nesse estudo, compreendemos como **burocracia estatal** os funcionários, isto é, os servidores que ocupam cargos administrativos e de gestores de acordo com competências e atribuições específicas para o cargo e implementação de políticas públicas. Esse conceito

converge para as regras do jogo, bem como para os mecanismos de *enforcement* necessários para sua implementação, ou seja, as formas como o jogo é jogado. Por isso, considera-se relevante conhecer sua constituição em âmbito federal (Secadi/MEC e DEB/Capes)<sup>19</sup>, para empreender uma análise mais contundente sobre a temática aqui proposta, uma vez que a ação efetiva de uma burocracia pode determinar os rumos da implementação de uma política pública com vieses e impactos distintos.

Nesse sentido, vale dizer que o termo “burocracia estatal”, aqui utilizado, não se aplica ao entendimento do senso comum que a considera como protocolo, algo que dificulta ou entrava ações e procedimentos na obtenção de um resultado mas, sim, como um elemento do Estado de fundamental importância para a garantia da qualidade na formulação e implementação de políticas públicas. É certo que esse entendimento incidirá nos contornos da formação docente. Daí, a necessidade de outros olhares para as políticas públicas que vão além da identificação da eficiência e da eficácia, conforme discutiremos no item seguinte.

#### **1.4 Um novo olhar sobre as políticas públicas**

Conforme apontamentos anteriores, a visão neoutilitarista de um Estado mínimo, que marcou, sobremaneira, as décadas de 1970 e 1980, não consegue se sustentar

[...] frente a sua incapacidade de combinar o individualismo metodológico com uma apreciação dos efeitos institucionais. A pressuposição de que o comportamento dos Estados pode ser conceitualizado em termos da simples agregação de motivações individuais permaneceu como obstáculo ao desenvolvimento de um retrato realista do Estado (EVANS, 2004, p. 57).

É essa dificuldade de analisar e compreender o Estado destituído de suas bases constitutivas, por exemplo, da importância das ideias e da trajetória, que contribuiu para o fortalecimento do campo do institucionalismo como uma abordagem mais apropriada para considerar a capacidade do Estado como constituinte do desenvolvimento e para empreender uma análise da tomada de decisões nas políticas públicas e de sua implementação em um dado contexto.

As contribuições dos estudos de Hall e Taylor (2003), Evans (2004), Chang (1990, 1991), Chang e Evans (2005) e Frey (2000) permitem situar o institucionalismo como um

---

<sup>19</sup> Esta análise será desenvolvida de forma mais aprofundada no Capítulo V desta tese a partir da pesquisa empírica realizada.

campo fértil para compreender a discussão do papel que as instituições representam no desenvolvimento, contrariando a vertente da economia ortodoxa.

Na literatura brasileira sobre o tema, recorremos a Frey (2000), Tapia e Gomes (2008) para complementar a sustentação de Evans ao pontuar que a abordagem institucionalista é apropriada para discutir as ações do Estado no processo de formulação e implementação de políticas públicas, tendo em vista que

[...] remete não somente às limitações de racionalidade do processo de decisão como consequência de uma falta ou de um excesso de informações, mas salienta a existência de regras gerais e entendimentos fundamentais **que prevalecem em cada sociedade e que exerceriam uma influência decisiva sobre as interpretações e o próprio agir das pessoas** (FREY, 2000, p. 232, grifo nosso).

Identificado a partir de três versões ou tipologias, o institucionalismo pode ser caracterizado como (i) institucionalismo da escolha racional, (ii) institucionalismo sociológico e (iii) institucionalismo histórico<sup>20</sup>. Embora as três versões tenham como objeto as instituições e o papel que desempenham, as lentes usadas para a análise e a interpretação são distintas. Por isso, sem a pretensão de esgotar as confusões que o sentido do termo gera, Hall e Taylor (2003) oferecem valiosas informações para esclarecer o escopo de cada versão das três escolas de pensamento.

Em linhas gerais, segundo Hall e Taylor (2003), para o institucionalismo da escolha racional, as instituições têm o poder de influenciar e alterar as expectativas dos atores, traduzindo-se em um enfoque calculador para maximizar ganhos. Desse modo, e de forma bastante estratégica,

[...] o processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados com uma forte tendência de considerar a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, definidos como situações em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação das suas próprias preferências o fazem com o risco de produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade (HALL; TAYLOR, 2003, p. 205).

Essa interação pautada pela busca da satisfação coletiva ocorre devido à fragilidade dos arranjos institucionais que sustentam uma participação individualizada de fato mais consciente e menos determinada pela instituição. Nesse caso, é a instituição que dita o comportamento dos atores, ou seja, como o jogo é jogado. Por isso, ela é criada a partir de interesses previamente calculados.

---

<sup>20</sup> Essas versões são aqui utilizadas apenas como forma de esclarecimento, pois nossa opção nessa tese concentra-se apenas no uso da concepção ampla do termo “institucionalismo”.

No caso do institucionalismo sociológico, o veio da Sociologia imputa uma ênfase ao papel que exercem a cultura e os valores, compreendendo as instituições de forma bem mais abrangente, “incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem ‘padrões de significação’ que guiam a ação humana” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209). Neste sentido, a dimensão cultural está contemplada na instituição e vice-versa. Desse modo, Hall e Taylor (2003, p. 210) pontuam que os teóricos dessa versão

[...] sustentam que, uma vez confrontado com uma situação, o indivíduo deve encontrar um meio de identificá-la e de reagir a ela, e que os cenários ou modelos inerentes ao mundo da instituição lhe oferecem os meios de resolver uma e outra dessas tarefas, não raro de modo relativamente simultâneo.

Ao aproximar e estreitar essa relação entre indivíduo e instituição, fica evidente que nenhuma dimensão é subsumida pela outra. Ao contrário, ambas se apropriam das possibilidades de ações focadas na praticidade que o indivíduo deve buscar para criar, na instituição, algum modelo para resolver problemas. Essa ação do indivíduo revela as dimensões interativa e criativa do processo pelo qual as instituições são socialmente constituídas, conforme Hall e Taylor (2003).

Ademais, numa visão mais ampliada, o institucionalismo é capaz de “integrar as dimensões cognitivas como elemento constitutivo da explicação dos processos políticos – formulação, implementação de políticas e programas –, buscando uma articulação entre interesses, instituições e ideias” (TAPIA; GOMES, 2008, p. 259).

Hall e Taylor (2003, p. 106) esclarecem que os institucionalistas históricos veem as instituições como “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política, estendendo-se até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas”.

Além desse amplo entendimento do que seja uma instituição, seus representantes enfatizam as desigualdades na distribuição de poder entre os grupos, explicando o acesso desproporcional ao processo de decisão, e associando-as ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições, bem como a outros fatores, como as ideias, a trajetória

percorrida, a *path dependence*<sup>21</sup> e as incertezas que influenciam as tomadas de decisões. Essa explicação converge para a compreensão de que uma política pública nem sempre pode ser replicada, pois ela será “modificada pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 200).

North (1990) aprofunda esta análise da dependência da trajetória, importante variável do institucionalismo, mostrando que as instituições eficientes, ao longo do tempo, adquirem estabilidade, o que as faz conservar sua estrutura normativa, tornando qualquer caminho ou rota de mudança dependente desta estrutura pré-estabelecida. Em cada passo da rota foram feitas escolhas – políticas e econômicas – que significaram alternativas que podem reforçar ou não seu curso.

Essa concepção é reforçada por Chang e Evans (2005, p. 5), ao afirmarem que as instituições precisam ser entendidas como mecanismos capazes de, ao mesmo tempo, restringir, constituir e possibilitar a ação humana. Suas ações vão além de restringir as ações humanas e podem assumir, também, um caráter constitutivo por se integrar à sociedade ouvindo e acatando regras formadas no seio da própria sociedade (NORTH, 1990, p. 36), ações estas em conformidade com o desenvolvimento histórico e as políticas já traçadas anteriormente, portanto, consubstanciadas por uma mudança gradual.

Sob tais premissas, desenvolvimento, para Evans (2004), constitui-se na junção entre Estado e mercado, por via das instituições e dos atores que os compõem e, por isso, depende da trajetória percorrida a partir das modificações herdadas do passado, conforme as especificidades do contexto local. É preciso, portanto, identificar a forma como as instituições produzem seu trajeto em face dos desafios, o que ele denomina de dependência da trajetória.

Essa análise prima pelo reconhecimento de que o governo deve ser democrático, a ponto permitir a participação dos cidadãos comuns na formulação e implementação de políticas públicas voltadas para o bem-estar, o que Evans (2003, 2007) chama de “participação democrática de base, a terceira pata do hibridismo”.

A participação democrática “desde a base” reflete as necessidades e os desejos da sociedade civil, do cidadão comum nas metas administrativas do Estado, o que pode se efetivar por meio das políticas públicas. Nesse sentido, a Figura 1 pode representar o papel do Estado neste processo ao buscar o equilíbrio e interação como forma de administração.

---

<sup>21</sup> A *path dependence* (dependência da trajetória, em português) pode ser explicada pelas características do contexto histórico, evidenciando que as mudanças ocorrem em conformidade com o caminho percorrido. Ver: Hall e Taylor (2003).

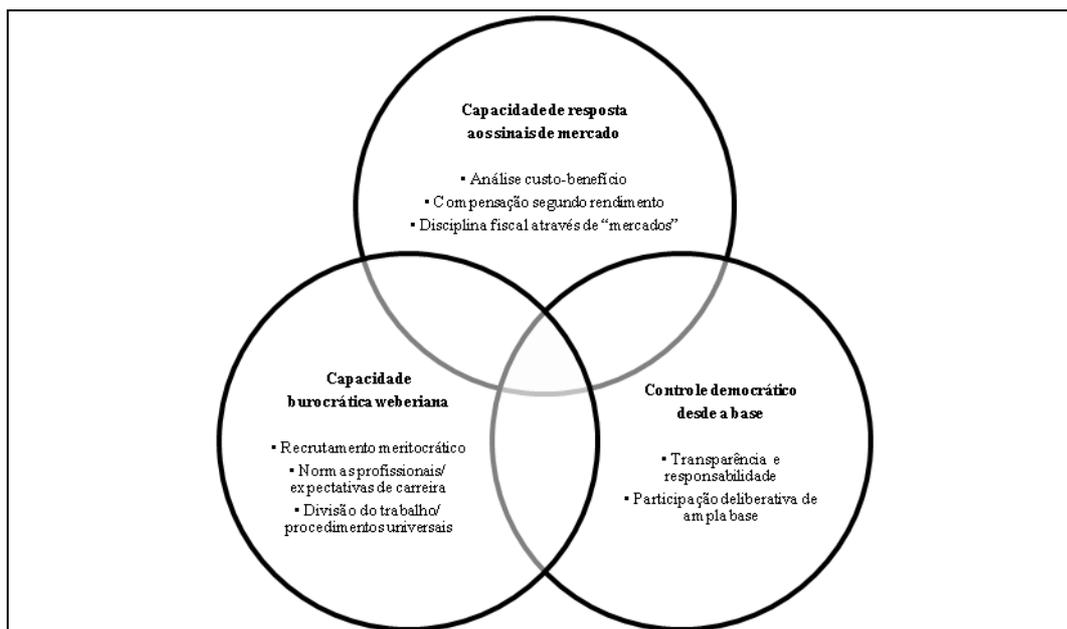


Figura 1 - O modelo trípode de Evans na administração  
 Fonte: Adaptado pela pesquisadora a partir de Evans (2003).

Segundo Evans (2003, p. 3), esse modelo implica uma avaliação mais realista da contribuição que podem fazer os sinais de mercado, além de uma maior apreciação dos benefícios que se podem obter ao investir nas capacidades burocráticas de controle e em formas inovadoras de incrementar a capacidade dos cidadãos comuns para exigir a transparência e a responsabilidade.

Este modelo de administração equilibrada e interativa do Estado é fundamental haja vista que a participação e envolvimento do cidadão são um meio de assegurar que a atuação, tanto das instituições públicas quanto das pessoas, melhore a provisão de bens coletivos e gere o aumento do bem-estar dos cidadãos comuns, pois uma sociedade com acesso aos bens fundamentais tem menor desigualdade social.

Além da busca do equilíbrio entre as três instâncias – sinais do mercado, capacidade burocrática e participação da base –, a interação entre elas contribui para fortalecer a capacidade do Estado nas tomadas de decisões e no desenvolvimento. Este é, sem dúvida, o Estado em ação e um grande desafio para a transformação das instituições, dentre elas o Estado, cujo foco deve ser o desenvolvimento a partir de políticas públicas gestadas sob as bases da justiça social e humana cuja ênfase pode ser nas capacidades, conforme demonstraremos no item seguinte.

### 1.5 O conceito de desenvolvimento e a ênfase às capacidades

Uma das categorias que demarcou o redimensionamento do papel do Estado é o conceito de desenvolvimento, que pode ser explicado pela abordagem da teoria das capacidades e que, neste estudo, também, merece atenção, por explicar as relações Estado-sociedade e pela sua concepção de Estado como uma instituição com capacidade de atuação.

No âmbito da economia, o conceito de desenvolvimento tradicionalmente tem como foco o crescimento econômico, concepção defendida pelos economistas neoclássicos sob o viés da abordagem dos mercados eficientes e competitivos, tangenciado pelos organismos de Bretton Woods, já descrita anteriormente e que fortemente compôs a década de 1980. Dadas, entretanto, as suas variações, uma mudança substancial que altera em muito o sentido do termo e que ganhou notoriedade na década de 1990, é a de que ele não se abriga mais sob a égide do crescimento econômico medido apenas pelo Produto Interno Bruto (PIB) de um país, alinhando ao conceito de capacidade.

Conforme Relatório do Banco Mundial (2007), eficiência e capacidade não são sinônimos. O termo *capacidade*, conforme aplicado aos Estados, é a capacidade de promover de maneira eficiente ações coletivas, em áreas tais como lei e ordem, saúde pública e infraestrutura básica; *eficiência* é o resultado que se obtém ao utilizar essa capacidade para atender à demanda daqueles bens por parte da sociedade. Um Estado pode ser capaz, mas não muito eficiente se a sua capacidade não for utilizada no interesse da sociedade. Nesse caso, primeiro o Estado deve concentrar sua capacidade nas tarefas que pode e deve executar. Ao fazer isso, poderá concentrar-se então na aquisição de mais capacidade e de desenvolvimento.

Assim, compreendido sob a ótica da abordagem institucionalista, o termo desenvolvimento passa a envolver outras variáveis, tais como a melhoria da qualidade de vida das pessoas, a perspectiva ética, a sustentabilidade e a diversidade social. Desse modo, nutre-se dos princípios que sustentam a democracia, a cidadania, os direitos humanos, a justiça social e, por conseguinte, a diversidade e a capacidade do Estado, por meio da sua governança. Neste sentido, vale enfatizar que essa é a concepção de desenvolvimento compartilhada e defendida neste estudo, sobretudo, a partir das contribuições de Amartya Sen (2009).

O economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998 e um dos criadores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em 1993 – que desde

então vem sendo usado no relatório anual do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) –, tem ganhado destaque no campo da análise econômica por estabelecer uma ligação direta entre o desenvolvimento de um país e as oportunidades que oferece à população de fazer escolhas e exercer sua cidadania.

O autor centra sua discussão no desenvolvimento, entendendo-o como a expansão das capacidades, e defende que uma sociedade com acesso aos bens fundamentais tem menor desigualdade social. Sen (2009), portanto, traz de volta a ideia do bem-estar social, ao pontuar que o indicador de desenvolvimento da contemporaneidade não é mais o PIB, conforme definido pela teoria econômica tradicional. Segundo ele,

[...] uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele (SEN, 2009, p. 28).

Desenvolvimento, portanto, para Sen (2009), não é apenas a elevação do PIB, porque só ela não garante a melhoria da qualidade de vida das pessoas, sobretudo, das mais pobres. Por isso, de nada adianta um modelo de desenvolvimento que prime pelo acúmulo econômico se este não for capaz de garantir condição de vida digna à sua comunidade, uma vez que a utilidade da riqueza está nas coisas que ela nos permite fazer – as liberdades substantivas que ela nos ajuda a obter. “O desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo, com a melhoria da vida que levamos e com as liberdades que desfrutamos” (SEN, 2009, p. 29).

Tais argumentos conduzem-nos a pontuar que existem áreas nas quais há maior índice de injustiça e pobreza, e, se o mercado não as corrige, cabe ao Estado corrigi-las, pois são condições básicas para a garantia da sobrevivência. E isso inclui não apenas a garantia dos direitos sociais elementares, como saúde, educação e saneamento básico, mas também segurança, liberdade, habitação e cultura.

Em função desses entendimentos, Sen desenvolveu, junto com Martha Nussbaum, a Teoria das Capacidades, ou o conceito de “*capability*”, conforme o utilizam, que tem como foco de análise o desenvolvimento, sob a premissa de que é preciso investir nas capacidades e expandi-las, a fim de que as pessoas possam levar o tipo de vida que almejam e valorizam. Essas capacidades têm uma relação de mão dupla: podem ser aumentadas e garantidas pela política pública, mas a direção da política pública pode, também, ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo (SEN, 2009, p. 32).

E como o Estado pode, então, capacitar as pessoas para exercerem suas atividades? Sen (2009) argumenta que essa capacitação pode ocorrer por meio de uma boa governança, no sentido de proporcionar o empoderamento (*empowerment*)<sup>22</sup> tanto da pobreza quanto de grupos que passam a defender determinados interesses e objetivos. A dimensão central da capacitação pauta-se pela questão social e política, para que as pessoas tenham liberdade e condição de decidir e agir em conformidade com suas circunstâncias reais. Para o autor, a capacidade de exercer a liberdade pode depender diretamente, em grande medida, da educação recebida, e assim sendo, o desenvolvimento do setor da educação pode ter uma conexão fundacional com o enfoque da capacidade.

Outra fonte de ampliação do desenvolvimento por meio das capacidades é o intitlamento (*entitlement*), aqui entendido como o “conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante o uso de vários canais legais de aquisição facultados a essa pessoa” (SEN, 2009, p. 54). O intitlamento dá à comunidade o direito à propriedade, a oportunidade e as condições de adquirir bens e serviços, por exemplo, um lugar para viver, e a aquisição de bens de consumo necessários para garantir a sobrevivência com dignidade. Nesse caso, são as oportunidades criadas por uma boa governança para diminuir as privações, por meio de políticas públicas, que fortalecerão as capacidades, incidindo sobre a melhoria da qualidade de vida das pessoas e, conseqüentemente, sobre o desenvolvimento.

Sob essa ótica, “o êxito de uma sociedade deve ser avaliado primordialmente segundo as liberdades substantivas que os membros dessa sociedade desfrutam”, ou seja, pela expansão de seu conjunto capacitório (SEN, 2009, p. 32). Cabe ressaltar que as liberdades substantivas são tratadas, pelo autor, a partir de cinco liberdades instrumentais: a liberdade política, as facilidades econômicas, as oportunidades sociais, a garantia de transparência e a segurança protetora. Esse conjunto de liberdades dos indivíduos constitui o conceito de desenvolvimento de Amartya Sen.

Como se vê, a interlocução de novas categorias ao conceito de desenvolvimento atribui-lhe outro sentido, pois, ao incorporar as dimensões da ética, da equidade e da sustentabilidade, o foco passa a ser a construção do bem-estar coletivo, o que “implica compatibilizar as metas da satisfação individual e a da justiça social, recuperando a tradição cultural democrático-humanista” (DINIZ, 2010, p. 13). Para a autora, tais dimensões não

---

<sup>22</sup> Termo inglês que, em sentido restrito, significa: 1. *authorize, license*; 2. *give power to; make able, empowerment a*”, isto é, autorizar, permitir, dar poder a alguém (Dicionário Pocket Oxford, 2002, p. 258).

podem ser tratadas sob a ótica de um jogo de soma zero, pois representam aspectos indissociáveis da nova concepção de desenvolvimento.

Vale, ainda, lembrar que os debates sobre políticas têm sido distorcidos pela ênfase “excessiva dada à pobreza e à desigualdade medidas pela renda, em detrimento das privações relacionadas a outras variáveis, como desemprego, doença, baixo nível de instrução e exclusão social” (SEN, 2009, p. 131).

Essa visão distorcida de pensar as políticas públicas sob o prisma da eficiência econômica acaba por refletir no campo da educação, onde o conflito de interesses dos atores e a configuração de forças e poderes se conjecturam num espaço que se entende ser contraditório, dinâmico e dialético, em que o confronto das ideias não só se manifestam, como também se contradizem e se materializam de diferentes formas.

A par disso, entendemos e advogamos neste estudo que o termo empoderamento ultrapassa a sua concepção restrita e que transportá-lo para a educação e para a formação de professores possibilita a superação da alienação e fortalece a emancipação e a autonomia, componentes necessários ao exercício docente. Mediante o fomento à conscientização social e ao respeito ao outro, promove-se o resgate dos direitos sociais e coletivos.

Remetemos a Freire por contribuir com suas orientações para uma pedagogia libertadora, ao considerar que

[...] a questão do *empowerment* da classe social envolve a questão de como a classe trabalhadora, através de suas próprias experiências, sua própria construção de cultura, se empenha na obtenção do poder político. Isto faz do *empowerment* muito mais do que um invento individual ou psicológico. Indica um processo político das classes dominadas que buscam a própria liberdade da dominação, um longo processo histórico de que a educação é uma frente de luta (FREIRE, 1986, p. 138).

Essa concepção reforça o que advogamos nesta tese, ou seja, a compreensão de que um dos caminhos existentes para a tomada de consciência consiste na crença de que, a partir desse empoderamento, a transformação da pedagogia da homogeneidade pode ser substituída pela pedagogia da heterogeneidade, princípio que pode se converter em uma prática complexa, dinâmica, não linear e não bancária nas classes comuns da rede escolar.

Desse modo, o termo empoderar pode ser adotado como um constructo de aquisição de poder para a tomada de decisões que se dá não somente no âmago da personalidade do homem, mas também por intermédio da ação coletiva do Estado e de suas políticas públicas na ação-reflexão-ação. Por isso, o tema de políticas públicas materializado pela capacidade do

Estado e que se conforma a partir de outros determinantes como as disposições sociais e econômicas e a atuação da burocracia, é condição fundamental para uma melhor compreensão deste objeto de estudo a partir da ótica do institucionalismo e da abordagem da capacidade do Estado.

A par do exposto e de uma breve recapitulação das ideias centrais deste capítulo como fundamentos para essa tese, vale salientar que das constatações ora realizadas nos parece pertinente reforçar o entendimento que fazemos dos elementos-chave para análise do nosso objeto de estudo.

Não se trata de pensar o Estado apenas como “problema” ou coerção e, sim, como uma instituição que pode ser capaz de se converter em uma “solução” para o redimensionamento das garantias dos direitos sociais (EVANS, 1998, 2004); Além disso, pode ser tomado como fomentador de políticas públicas proporcionadoras de empoderamento e das liberdades substantivas (SEN, 2009) necessárias ao desenvolvimento profissional do docente, para que possa lidar com a diversidade presente no seio das escolas e das salas de aula das classes comuns.

O institucionalismo torna-se a abordagem apropriada por considerar que as evidências históricas sedimentam as análises do papel do Estado no processo de desenvolvimento; que a dependência da trajetória deve ser considerada; que as ideias e as incertezas influenciam as tomadas de decisões; que os sujeitos possuem racionalidade limitada e não conhecem tudo, portanto, não se pode garantir a totalidade da otimização da decisão. Essa explicação converge para a compreensão de que uma política pública nem sempre pode ser replicada, pois ela será modificada pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado.

Sendo assim, a Capacidade do Estado é analisada a partir da capacidade de elaboração e implementação de políticas, sobretudo do olhar sobre a **qualidade da implementação e da execução**, um dos elementos propostos por Stein e Tommasi (2006, grifo nosso) para analisar uma política pública. Nesse caso, a atuação da burocracia, os interesses em jogo e as estratégias utilizadas para levar a cabo a implementação e fomento dos princípios da diversidade nos aparatos institucionais de formação docente são tomados como objeto de estudo.

Essas dimensões, por sua vez, implicam na consideração dos atores envolvidos no processo das tomadas de decisão, dos interesses em jogo e das estratégias utilizadas para levar

a cabo a implementação de uma política pública, ou seja, é preciso levar em conta a racionalidade, os interesses e as capacidades que os atores possuem para agir; além da capacidade do Estado ser vista como o conjunto de atividades e funções administrativas e políticas das quais se ocupa para projetar, aprovar e implementar medidas e políticas públicas (STEIN; TOMMASI, 2006), numa estreita relação com a sociedade (EVANS, 2004).

Essa visão da estrutura do Estado por meio de sua burocracia lhe confere uma autonomia relativa em relação à capacidade de promover o desenvolvimento sem ficar preso aos interesses dominantes, pois é capaz de ouvir os interesses do mercado, absorver as demandas e negociar com interesses diversos. Tais características de uma burocracia estável, qualificada e estruturada são fundamentais para a materialização da ação coletiva do Estado, em detrimento da fragmentação e da troca de favores e benefícios. Por isso, é uma importante categoria para compreender o processo de formulação e implementação de políticas públicas, a partir da percepção e atuação nas tomadas de decisões e que será analisada no Capítulo 5.

No próximo Capítulo trataremos das definições e concepções de políticas públicas diversidade e formação docente, ainda fundamentos teóricos da tese.

## CAPÍTULO 2 POLÍTICAS PÚBLICAS, DIVERSIDADE E FORMAÇÃO DOCENTE

*A pedagogia do oprimido, como pedagogia humanista e libertadora, terá dois momentos distintos. O primeiro, em que os oprimidos vão desvelando o mundo da opressão e vão comprometendo-se na práxis com a sua transformação; o segundo, em que, transformada a realidade opressora, essa pedagogia deixa de ser do oprimido e passa a ser a pedagogia dos homens em processo de permanente libertação”.*

*Paulo Freire*

No capítulo anterior, apresentamos o redimensionamento do papel do Estado e sua reconfiguração pós década de 1990 com ênfase na abordagem institucionalista, e da capacidade do Estado como outra possibilidade de compreendê-lo como uma importante instituição no processo de mudanças e de desenvolvimento.

O objetivo deste Capítulo é apresentar as concepções de políticas públicas entendidas como mecanismos orientadores de mudanças e que se constituem por jogos de interesses ao se materializarem como as “regras do jogo”, mas que, também, possuem uma dimensão constitutiva com capacidade para atender aos interesses sociais. Em seguida, aborda a formação de professores como uma necessidade para lidar com a diversidade humana no âmbito da escola e das classes comuns. Trata as concepções, os fundamentos e os princípios da diversidade numa perspectiva inclusiva como a variedade e convivência de ideias diferentes, de pessoas diferentes no mesmo espaço das salas de aula, onde o paradigma da heterogeneidade se sobrepõe ao da homogeneidade e onde a pedagogia deixa de ser do oprimido e passa a ser a pedagogia dos homens em processo de permanente libertação, conforme nos lembra a epígrafe de entrada deste Capítulo.

### **2.1 O papel das políticas públicas nos marcos do institucionalismo e da capacidade do Estado**

Em modelos capitalistas sustentados pela democracia, o campo das políticas públicas se traduz em estratégias de ação coletiva com fins de remover barreiras ou de criá-las definindo, contornando e sedimentando comportamentos para finalidades distintas e materializadas na burocracia estatal. Por isso, adentrar em sua discussão, é estar certo de que é um campo complexo e multidisciplinar, tendo em vista as dissonâncias em torno de sua conceituação e função.

Além disso, como âncora para a efetividade da capacidade estatal, vale o reforço de que,

para além de todo o corpo teórico programático, a aplicação dos projetos de desenvolvimento que se dá no âmbito das unidades nacionais implica, para o seu êxito, um conjunto de leis, regulamentações e uma série de aparatos administrativos com a capacidade e o poder de fazê-las cumprir. Neste sentido, mesmo face à crescente globalização e interdependência dos Estados no âmbito do sistema mundial, a política está longe de perder importância (BOSCHI; GAITÁN, 2009, p. 138).

Por isso mesmo, falar de conceito de políticas públicas e do papel que desempenham, remete-nos à compreensão de como são pensadas, por quem são pensadas e para quem são pensadas. Nestes termos, o contexto no qual esta política se insere revela seu grau de aproximação com o conceito de desenvolvimento econômico. Assim, ela pode servir como ajuste entre receita e gastos ou como redefinição do papel do Estado em detrimento à política keynesiana, em vigor até a década de 1970 (SIMIONATTO, 1997).

Desse modo, se o conceito de desenvolvimento adotado pela burocracia de um governo pautar-se em sinônimo de crescimento econômico medido pelo PIB com foco na questão da renda, certamente as políticas públicas serão não-básicas e periféricas, pois a ênfase na expansão quantitativa e na descentralização refletirá o modo pelo qual o Estado se relaciona com a sociedade.

Segundo Hofling (2001) uma das questões de fundo a serem consideradas no processo de tomada de decisão de uma política pública é a relação que se estabelece entre Estado e políticas sociais, ou melhor, entre a concepção de Estado e a(s) política(s) que este implementa, em uma determinada sociedade, em determinado período histórico, pois na análise e avaliação de políticas implementadas por um governo, fatores de diferentes natureza e determinação são importantes, sobretudo, quando se focaliza as políticas sociais (usualmente entendidas como as de educação, saúde, previdência, habitação, saneamento, etc.).

Este entendimento norteia o conceito de política pública que adotamos nesse estudo. Daí decorre a importância de identificarmos o cenário de seu surgimento, isto é, os governos e a capacidade do Estado não só na sua formulação, mas, sobretudo, na sua implementação e execução. Sob essa ótica, uma política pública nem sempre pode e deve ser replicada, pois vai representar a situação real de um país a partir da relação espaço-tempo e, por certo, refletir as

concepções emanadas desta configuração, sobretudo, quando se trata de países em desenvolvimento como Brasil e toda a América Latina.

Segundo Lindblom (1991, p. 19),

Para entender quem e como se elaboram as políticas, é preciso entender as características dos participantes, em que fases e quais papéis desempenham, de que autoridade ou outro poder desfrutam, e como se relacionam e controlam uns aos outros. Existem muitos tipos de participantes e cada um desempenha um papel especial: os cidadãos comuns, líderes de grupos de interesse, legisladores, líderes legislativos, membros de partidos políticos, juizes, funcionários, técnicos e empresários<sup>23</sup> (Tradução nossa).

Celina Souza (2007) destaca não existir uma única nem melhor definição sobre o que seja política pública. É evidente, contudo, que ela repercute na economia e na sociedade e, por isso mesmo, precisa explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Neste sentido a autora também traz uma grande contribuição para a compreensão dos conceitos e dos modelos utilizados para analisar políticas públicas, ao fazer o estado da arte sobre o tema. Transita por diferentes conceitos em Laswell (1936), Simon (1957), Lindblom (1959), Easton (1965), chamados de os “pais fundadores” da área de políticas públicas até chegar à teoria do novo institucionalismo como uma outra possibilidade de análise de políticas públicas, por considerar a importância das instituições e de suas regras formais e informais como também influenciadoras na decisão e implementação de políticas públicas, tanto em seus processos, quanto em seus resultados.

Lindblom (1991) analisa a elaboração de políticas públicas como um processo muito complexo, sem princípio nem fim, e cujos limites permanecem muito incertos. Neste sentido, sua contribuição para o avanço da área consiste na sua proposta de

incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí por que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das **burocracias**, dos partidos e dos grupos de interesse (SOUZA, 2006, p. 24, grifo nosso).

---

<sup>23</sup> No original: *Para entender quién y cómo se elaboran las políticas, uno debe de entender las características de los participantes, en qué fases y qué papeles juegan, de qué autoridad u otro poder disfrutan, y como se relacionan y controlan unos a otros. Hay muchos tipos de participantes y cada uno juega un papel especial: los simples ciudadanos, los líderes de los grupos de interés, los legisladores, los líderes del Legislativo, los miembros de los partidos políticos, los jueces, los funcionarios, los expertos técnicos y los empresarios.*

Por isso, o que vale refletir é que por mais que os conceitos se deem sob olhares distintos, nenhum deles desconsidera o lócus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos; de maneira geral, os conceitos apresentam uma visão holística do tema, uma perspectiva de que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores (SOUZA, 2007, p. 69). E são destes pressupostos que este trabalho comunga.

Um destaque interessante neste viés é o de Theodor Lowi, citado por Souza (2007, p. 72), por especificar os formatos que a política pública pode assumir, pois para ele “cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas.” Assim, elas podem ter caráter distributivo, redistributivo, regulatório e constitutivo, dependendo do sistema político em que forem formuladas e implementadas.

As políticas *distributivas* têm como característica básica o foco compensatório de garantia de vantagens e benefícios a grupos sociais distintos ou regiões específicas que necessitam de apoio naquele momento. Por isso, não geram fortes disputas de poder e nem enfrentam grandes embates entre os atores, visto que sua finalidade é reduzir situações de privação, gerando impactos mais individualizados e menos universais, não atingindo toda a população. Por isso, é vista por seus beneficiários como uma boa decisão tomada pelo governo.

Já as políticas *redistributivas* se materializam com um caráter social e mais universal e, ao contrário das políticas distributivas, se dão em condições de embate e conflito. Ao atender e privilegiar determinados setores, colocam outros em situação de desvantagem em relação à distribuição, fato que gera muitos conflitos e divergências, por isso, são as de mais difícil encaminhamento. O que significa ganho para uns, pode ser perdas para outros. Ampliam o acesso às políticas públicas e assumem feição de políticas sociais, como por exemplo, o direito universal à saúde por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), redução de impostos e a política educacional, que também é redistributiva. Aliás, esta é o carro-chefe dos postulados neoliberais ao deslocar do Estado, como esfera federal, a responsabilidade pela sua oferta a todo cidadão e transferi-la para as esferas estaduais e municipais.

Ademais, a oferta de educação pública a todo cidadão, em termos universalizantes, de maneira padronizada, não compõe o rol das defesas neoliberais (HOFLING, 2001), mas, por mais paradoxal que pareça, compete ao Estado criar mecanismos legitimados para abarcar e

diminuir as desigualdades sociais, conforme estabelecido no Artigo sexto da Constituição brasileira, de 1988, ao afirmar que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988). Nesse contexto, a educação para a diversidade a partir de seus pressupostos amplos de que todos têm direito a uma educação pública regular e de qualidade, acaba por exercer grande influência nas tomadas de decisões sobre as diretrizes para a formação docente.

Voltando à tipologia de Lowi, as políticas *regulatórias* são aquelas que criam leis e diretrizes envolvendo a burocracia, grupos políticos e interesses específicos, por isso, seus efeitos não são previamente definidos. Ao contrário, são as situações e as condições de sua materialização que indicam os rumos que devem ser tomados, as mudanças necessárias. Outra característica dessas políticas é que, por se tratar de aparatos legais, são mais visíveis ao público pelo fato de regularem o funcionamento de determinado setor, como por exemplo, a lei de responsabilidade fiscal.

Por fim, as políticas *constitutivas* são aquelas que determinam as regras do jogo e definem as condições em que as políticas distributivas, redistributivas ou as regulatórias serão aplicadas. Por isso, são, também, denominadas de estruturadoras.

A par destas considerações, para Lowi, (apud SOUZA, 2007, p. 68), “política pública é uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas”.

Este conceito traduz em seu bojo a dimensão das configurações e das forças políticas e ideológicas dos atores sociais envolvidos na geração de uma política pública a partir da composição da burocracia do governo, isto é, do espaço e do tempo característicos da agenda de definição e implementação de políticas públicas.

Para ilustrar esta assertiva, Diniz (2007, p. 54), ao tratar das responsabilidades das novas democracias, chama a atenção para as formas de governança como “a capacidade de inserção do Estado na sociedade, rompendo com a tradição de governo fechado e enclausurado na alta burocracia governamental”. Ainda segundo Diniz (2001, p. 21), o conceito de governança diz respeito à capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Implica, pois em expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração dos conflitos de interesses, fortalecendo os

mecanismos que garantam a responsabilização pública dos governantes. Esta nova forma de governar, entretanto, requer o abandono de práticas clientelistas e corporativistas instituídas historicamente na América Latina e Brasil, sobretudo, por meio da composição de sua burocracia.

De acordo com o Relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (2007), em se tratando de políticas públicas educacionais, não existe um, mas dois tipos de políticas públicas educacionais: as políticas básicas, que centram atenção no aprimoramento da qualidade e da eficiência; e as políticas periféricas (não-básicas), relativas à expansão e ao aumento do número de matrículas, que, também, são as mais frequentes no campo da educação, sobretudo, nos países latinoamericanos e Brasil.

Neste sentido, a burocracia é um elemento fundamental a ser considerado em qualquer tipo de política pública. Por isso, no nosso entendimento deve ser imparcial e capacitada a ponto de limitar políticas oportunistas e interesseiras. O que se percebe é que nas políticas periféricas e não-básicas a atuação da burocracia constituída por atores secundários não tem papel relevante em sua formulação, pois a arena acaba ficando restrita ao congresso, não gerando nenhuma forma de embates e conflitos abertos entre os outros atores. Isto explica o caráter rápido e fácil da sua implementação.

Uma política pública periférica e não-básica caracteriza-se, ainda, por seu caráter expansionista; é limitada em termos de eficiência e qualidade; tem foco quantitativo em detrimento do qualitativo; é mais suscetível a mudanças; pode ser implementada de forma rápida; tem formato de ser redistributiva; tem definição na agenda mais por barganha do que por persuasão; e tem como principal ator o executivo com forte poder de decisão. Outro aspecto das políticas periféricas é a questão da descentralização das funções básicas do Estado e um alinhamento contundente com as políticas neoliberais de ajustes econômicos.

Tais considerações permitem inferir que a elaboração e implementação de uma política pública periférica está engessada por uma concepção voltada para o mercado, para a descentralização e para o crescimento econômico e não para o desenvolvimento como preconiza a tese de Amartya Sen, o que evidencia que, principalmente os países da América Latina têm dificuldade de responder às necessidades de seus cidadãos, e justifica o predomínio de políticas públicas periféricas em detrimento de políticas básicas no cenário das políticas educacionais brasileiras.

Neste sentido, são altamente endossáveis as recomendações do Relatório do BID (2007, p. 255) ao colocar em relevo a “necessidade de adequar as políticas aos contextos institucionais em que elas são implementadas, pois a tendência a pensar primeiro em políticas e depois em instituições pode ser a fonte de muitos problemas e erros”.

Ademais, sabe-se que sua natureza pode estar eivada muito mais pelo clientelismo e pelos interesses pessoais do que pelo meritocratismo, afetando sua formulação e implementação – característica marcante dos países da América Latina. Até porque, cada política pública passa por diversos estágios e em cada um deles, os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes, conforme nos lembra Saravia (2006).

Daí, a necessidade de uma burocracia plural representada pela capacidade e qualificação de seus membros para que possa gerir políticas públicas fundadas na ética e no compromisso social.

## **2.2 O ciclo das políticas públicas e seus desdobramentos**

Segundo trabalhos de Souza (2006, 2007), Frey (2000) e Mainardes (2007), o ciclo da política (*policy cycle*) é uma tipologia interessante ao caracterizar uma política pública por distintos estágios que se constituem num processo dinâmico para sua análise e compreensão. Estes estágios, comumente podem ser caracterizados pelas fases subsequentes de definição de agenda, formulação, implementação e avaliação, sofrendo desdobramentos para alguns autores. É consensual, no entanto, que dividir sua elaboração em momentos distintos e separados tem trazido discussões acerca do problema metodológico para a sua análise. Vale destacar que, para Mainardes (2007), esse referencial teórico-analítico não é estático, mas dinâmico e flexível, além do argumento de que o ciclo de políticas constitui-se em um referencial extremamente útil para a análise de políticas.

Levando em consideração a interdependência das fases e o caráter retroalimentador das mesmas, Frey (2000), Souza (2007) e Silva (2008) apontam alguns desdobramentos a serem observados e considerados como movimentos do processo de políticas públicas, como: a percepção e definição de problemas e da definição de agenda; formulação e elaboração de programas e decisão, identificação de alternativas, avaliação e seleção das opções; implementação; avaliação de políticas e, por último, correção quando necessário, numa relação que entendemos não ser nem linear nem sucessória, mas inter-relacional e circular, conforme demonstramos na Figura 2.

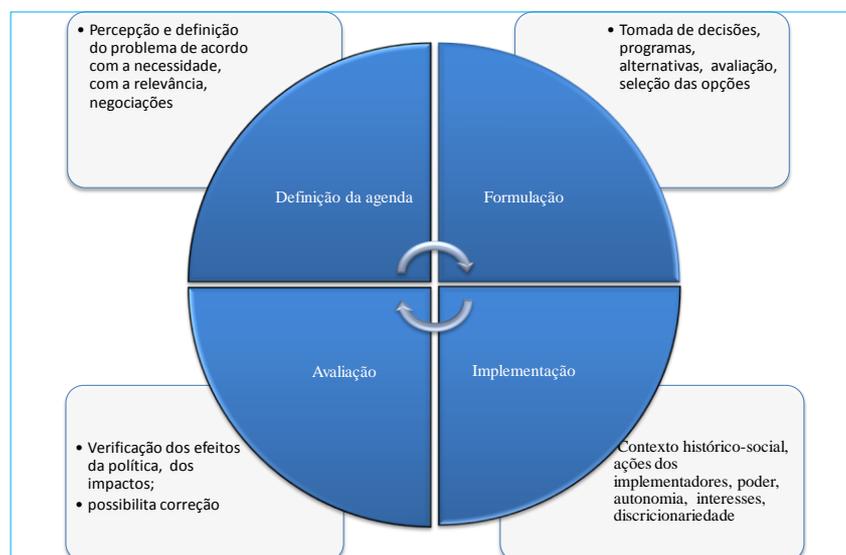


Figura 2 - Ciclo das políticas públicas.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir de Souza (2007); Frey (2000); Mainardes (2007) e Silva (2008).

Após a percepção e definição de problemas a serem resolvidos, conforme necessidade, relevância, negociações entre indivíduos ou grupos, estabelece-se a *definição da agenda* (*agenda-setting*), que é um momento muito importante da política, pois vai definir o foco do diagnóstico, uma avaliação preliminar e cuidadosa da relevância, de custos e benefícios, além do levantamento de todas as opções disponíveis de ação, bem como das possibilidades de se impor na arena política (FREY, 2000). Esta é a fase que se define porque algumas questões entram na agenda política enquanto outras são ignoradas (SOUZA, 2007; SILVA, 2008).

O jogo de interesses e de poderes dos atores envolvidos, a arena em que as discussões acontecem, são elementos definidores da formulação da política. Assim, esse processo pode ser ora mais permeado pelo caráter democrático e participativo, ora mais centralizador e autoritário, dependendo das estratégias utilizadas. É nesse estágio que as prioridades e as questões são definidas e as metas, estabelecidas. Neste processo, as vertentes interpretativas mais coerentes para explicar como se processará a fase da implementação, segundo Hill (1997), Ham e Hill (1993)<sup>24</sup> e Silva (2008), são dois modelos antagônicos: *top-down* e

<sup>24</sup> Ver: HAM, Christopher; HILL, Michael. *O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno*. Campinas SP: GAPI-UNICAMP. Tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino; adaptação e revisão: Renato Dagnino. 1993.

*bottom-up*. Ambas as vertentes permitem identificar as características da política em um determinado momento.

Na vertente *top-down* há uma dicotomia entre o processo de formulação e de implementação, entre aqueles que desenham as políticas e os que as executam. A ação da implementação visa somente a colocar em prática o que foi definido pelos formuladores e pelas elites políticas. Essa separação sinaliza uma desvantagem desse modelo, uma vez que, reconhecendo o caráter complexo de uma política, pode gerar uma configuração apenas simbólica dela. Isto significa que, se formulada sem nenhuma intenção de assegurar sua implementação (HILL, 1997) de forma eficiente e eficaz, revela descompromisso dos formuladores, isentando-os dos problemas de decisão que porventura ocorrerem.

Neste sentido, tem-se a concepção de que a política traduz-se numa exclusividade dos *policy-makers*, que, por sua vez, se tornam os atores centrais do processo de formulação. Há uma supremacia dos meios sobre os fins, o que engessa a compreensão da política como um processo. O caráter prescritivo indica uma visão que legitima a dicotomia elaboração-execução e também os pressupostos da racionalidade, ao estabelecer metas distintas para as atividades que sustentarão a sua efetividade. Ademais, a distância entre os setores da alta burocracia e os gestores da ponta evidencia o grau de hierarquia, pois as decisões são tomadas de “cima para baixo”.

Os limites do modelo *top-down*, na sua relação política-ação, levaram estudiosos contemporâneos a defender a vertente *bottom-up*, sobretudo, a partir dos estudos de Lipsky na década de 1980. O autor critica a centralidade das análises de políticas públicas dos “decisores” responsáveis pela elaboração, em detrimento dos seus executores. Desse modo, a vertente *bottom-up* apresenta vantagens, por concentrar sua atenção nas ações concretas no decorrer da implementação, sem supervalorizar as estruturas preexistentes, principalmente, a hierarquia instituída entre os órgãos centrais e os periféricos, locais. Aqui, é difícil dizer onde a formulação termina e a implementação se inicia, o que confere à política um aspecto mais flexível, processual e interativo.

Há que se ressaltar que o contexto histórico-social no qual ela se efetiva tem peso significativo, pois o poder passa a ser exercido também por subordinados, como os burocratas do nível da rua (LIPSKY, 1980), ou “por qualquer sujeito político que compõe a arena política de uma sociedade” (SILVA, 2008, p. 94). Dados os graus de autonomia e de discricionariedade de que usufruem no exercício de suas funções, tomam decisões baseadas nas experiências e nas rotinas do dia a dia. Assim, ao lidarem com as incertezas e com as

pressões recebidas, desenvolvem mecanismos que lhes possibilitam, de fato, fazer política, conforme defende Lipsky (1980, apud HILL, 1997). Desta maneira, os efeitos são provocados “de baixo para cima”, contrapondo-se ao modelo *top-down*, e, por isso, a administração não é vista como perfeita. O nível de satisfação encoraja o ajuste às reformas necessárias durante a implementação, que são bem vistas tanto pelos implementadores quanto pelos seus beneficiários.

Então, definida a agenda, inicia-se a formulação da política propriamente dita. Por caracterizar-se como uma parte mais técnica, essa etapa deve agregar, da melhor maneira possível, todos os interesses dos atores. Por isso, ela pode ser formulada, também, conforme os pressupostos que irão norteá-la: racionalistas, com objetivos precisos e bem definidos; ou incrementalistas, que preveem ajustes no decurso de seu desenvolvimento. Sob quaisquer dessas visões, o processo da tomada de decisão constitui um momento de jogo de poder entre os tomadores de decisão, pois abrange o desenvolvimento de alternativas de política para dar respostas às questões da agenda política e, que, ao ser legitimada e transformada em um programa com base, de um lado, em critérios técnicos e, de outro, em critérios políticos, garantirão sua implementação (SILVA, 2008).

O processo da implementação, por sua vez, pode ser caracterizado a partir de sua relação com a política. Assim, pode-se afirmar que seu foco está centrado nas “ações” dos implementadores para o alcance dos objetivos estabelecidos na etapa anterior, a da formulação, ou seja, é a etapa da concretização da política pensada. É preciso, contudo, considerar que esse não é um processo totalmente linear e racional, pois, na prática, é uma etapa envolta por negociações e ajustes, dada a sua imprevisibilidade, conforme descreve Lindblon (1991) na sua tese incrementalista. Segundo o autor, cabe, também, aos implementadores tomar decisões no decurso desse processo. E mais uma vez, a definição de funções e de responsabilidades entre os executores deriva da burocracia dos órgãos específicos.

Lipsky (1980 apud HILL, 1997) afirma que é no momento da implementação que de fato os gestores da ponta fazem política, a partir das rotinas e dos mecanismos criados diante das incertezas, das pressões sofridas e do grau de autonomia e discricionariedade inerentes ao cargo que ocupam. Isso revela a importância dessa etapa, que, todavia, somente foi reconhecida como tal a partir dos anos 1970, quando passa a ser objeto de preocupação e estudos. Por isso, até então, era considerada “o elo perdido”, pois se havia preocupação

central com a tomada de decisão e com a avaliação dos resultados da política, o mesmo não ocorria, até então, com a implementação.

A verificação do sucesso ou do insucesso de determinada política e de sua eficiência e eficácia levou estudiosos a voltarem o olhar para essa etapa, como ponto de partida para verificar onde ocorrem as falhas, pois nem sempre a política era executada conforme seu desenho. Recuperá-la, portanto, como importante etapa do ciclo, é fundamental para o estudo das políticas públicas.

Em se tratando da política educacional, Mainardes (2006) destaca a importância do ciclo da política dada a sua natureza complexa e controversa, além de enfatizar os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais.

Desse modo, por situar-se em um campo de intermediação entre a formulação e a avaliação de uma política, a implementação pode contribuir com um espectro de informações relevantes para a promoção de mudanças, conforme já destacado. Se não houver interação entre os formuladores e as etapas posteriores, sobretudo, a da implementação, o ciclo não se retroalimenta. A pretensão, portanto, de se fazer uma análise desta fase da política pública implica compreender a dialética que a permeia e a constitui no âmbito das relações econômica e social brasileira e, neste sentido, como pesquisadora da política pública educacional, pretendemos nos situar nesta articulação entendendo que a implementação dá vida às políticas públicas e que estas se institucionalizam pelos envolvidos e pelos atores que, neste caso, se encontram em posição de evidência.

É evidente que, embora não se reconheça que a capacidade estatal seja conformada apenas pela burocracia que a compõe, advoga-se pela importância que esta assume na fase da formulação e implementação de uma política pública. Assim, concordamos com Höfling (2001, p. 31) que pensar em política pública, é pensar no “Estado atuando, implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”.

Afinal, entende-se que

mais do que oferecer “serviços” sociais - entre eles a educação - as ações públicas, articuladas com as demandas da sociedade, devem se voltar para a construção de direitos sociais. Numa sociedade extremamente desigual e heterogênea como a brasileira, a política educacional deve desempenhar importante papel ao mesmo tempo em relação à democratização da estrutura ocupacional que se estabeleceu, e à formação do cidadão, do sujeito em termos mais significativos do que torná-lo

“competitivo frente à ordem mundial globalizada”. A frustração - ou não - destas expectativas se coloca em relação direta com os pressupostos e parâmetros adotados pelos órgãos públicos e organismos da sociedade civil com relação ao que se concebe por Estado, Governo e Educação Pública (HOFLING, 2001, p. 40).

Vale ainda ressaltar que nos moldes propostos para esta tese será efetuada uma análise com foco no nível institucional das políticas públicas, tendo em vista que se trata de identificar nos marcos da legislação, das regras, dos mecanismos de *enforcement*, sobretudo, a partir da percepção e atuação da burocracia estatal, os princípios da diversidade como balizadores da formação de professores.

Segundo Saravia (2006, p. 27) o contexto em que se desenvolvem as atividades estatais é crescentemente dinâmico, o que levou, ao longo dos anos 80, ao fortalecimento progressivo da concepção mais ágil da atividade governamental: a ação baseada no planejamento deslocou-se para a ideia de política pública, forma moderna de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças do contexto.

Na visão de Silva (2008), no Brasil, o campo da avaliação de políticas e programas sociais ainda é recente e ganhou relevo a partir da década de 1980 impulsionado pela redemocratização da sociedade brasileira e pelos movimentos sociais que passaram a demandar políticas sociais universalizadas, como um direito de cidadania. O foco, entretanto, esteve centrado na aferição de: (i) eficiência, quando se avalia a relação entre custos despendidos e resultados do programa; (ii) eficácia, quando mede-se o grau em que os objetivos e metas foram alcançados em relação ao público beneficiário em um determinado período de tempo e (iii) efetividade, quando se verifica resultado, impacto e efeito do programa por meio do seu sucesso ou fracasso.

Segundo a autora, a literatura sobre pesquisa avaliativa registra imensa variedade de tipos de avaliação, definidos a partir de diferentes critérios, o que nos permite visualizar a complexidade desse campo de estudo (SILVA, 2008).

Pensando assim, entendemos que uma avaliação nestes moldes requer procedimentos específicos dos avaliadores de modo que uma política ou um programa pode ser avaliado desde o estágio inicial de sua definição, elaboração e implementação (SILVA, 2008). Nessa perspectiva, a pesquisa avaliativa desempenha função técnica, função política e função acadêmica.

No caso desta investigação, a despeito das características acima mencionadas e considerando os limites de uma pesquisa qualitativa, não é esta visão sistemática ou de pesquisa avaliativa que intencionamos, pois não temos o propósito de fazer uma avaliação da

política pública de diversidade no sistema educacional brasileiro com função meramente técnica, instrumental ou de controle sob o prisma da eficiência, da eficácia e da efetividade. Concentramo-nos em oferecer uma visão mais crítica e acadêmica tentando “desvelar as determinações e contradições presentes no processo e no conteúdo dessa política pública, evidenciando seu significado para a construção do conhecimento” (SILVA, 2008, p. 114). Conhecimento este, comprometido com as lutas sociais, pela universalização dos direitos sociais, contribuindo, assim, para o movimento social de construção da cidadania, corroborando a defesa de Silva (2008).

A par dessas considerações, é evidente que uma política pública nem sempre se consolida conforme foi pensada. Por isso, no caso deste trabalho, instiga-nos caracterizar e analisar a capacidade do Estado brasileiro de formular e implementar as políticas públicas de diversidade a partir da percepção e atuação da burocracia e da institucionalização dessas políticas no curso de Licenciatura em Pedagogia da Universidade Estadual de Goiás (UEG). Para tanto é preciso identificar como estas vêm se materializando, no âmbito federal, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Diversidade (Secadi) e da DEB/Capes e, no âmbito estadual, por meio da responsabilidade do Curso de Pedagogia da Universidade Estadual de Goiás. Isto é compartilhar com North (1995) de que há uma grande distância e uma grande diferença entre as regras do jogo e como o jogo é jogado. É, também, comungar e corroborar com a concepção de políticas públicas que norteiam esta tese, de que

o processo das políticas públicas é assumido, nos seus diferentes momentos, por uma diversidade de sujeitos que entram, saem ou permanecem nele, orientados por diferentes *racionalidades e movidos por diferentes interesses*, fazendo do desenvolvimento das políticas públicas um processo contraditório e não linear (SILVA, 2008, p. 97-98).

No Brasil, os desdobramentos da política da diversidade, numa perspectiva inclusiva, são decorrentes da proposta de Educação para Todos (1990), corroborada em seguida pela Declaração de Salamanca (1994)<sup>25</sup>, que se tornou o marco legal de maior importância para impulsionar mudanças significativas nas políticas nacionais acerca da concepção da educação especial. Sob esse viés, a Declaração de Salamanca apela a todos os governos que adotem “como matéria de lei ou como política o princípio da educação inclusiva, admitindo todas as crianças nas escolas regulares, a não ser que haja razões que obriguem a proceder de outro modo” (UNESCO, 1994, p. 3).

---

<sup>25</sup> Estes documentos serão analisados no Capítulo 4.

Em consonância com os princípios advogados pelo referido documento, a preocupação em formar os futuros docentes para o trabalho com a educação especial está presente na Declaração de Salamanca ao defender que “a preparação adequada de todo o pessoal educativo constitui o factor chave na promoção das escolas inclusivas” (UNESCO, 1994, p. 27). E mais, alerta, ainda, que “devem ser organizados *cursos de iniciação* para todos os estudantes que se preparam para o ensino, a nível primário ou secundário, tendo em vista fomentar uma atitude positiva face à deficiência e desenvolver a compreensão sobre o que pode ser realizado nas escolas com os recursos locais existentes (UNESCO, p. 28, grifos nossos).

Ora, a que cursos de iniciação a Declaração se refere? Defender e comungar dessa premissa e pensar a formação de professores à luz desta concepção, implica perpassar pelo ambiente legítimo de sua formação inicial: a universidade e o curso de Pedagogia, aqui considerado como o lócus de formação de professores para a Educação Infantil e os Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Para a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE) “é a formação inicial que vai habilitar o ingresso na profissão e deverá garantir um preparo específico, como um corpo de conhecimentos que permita ao profissional a condução do trabalho pedagógico” (ANFOPE, 1996, p. 21, apud BRZEZINSKY, 2008, p. 1145). Desse modo, cabe à universidade o exercício, por excelência, desta sua função.

Agregado à universidade, o curso de Pedagogia vem se reafirmando como o curso formador de professores a partir da Lei n. 9.394/96 e pelo seu desdobramento em outro conjunto normativo formado pelo Parecer CNE/CP n. 5, de 13/12/2005, pelo Parecer CNE/CP n. 3, de 21/2/2006, e pela Resolução CNE/CP n. 1, de 15/5/2006, que instituiu as Diretrizes Curriculares do Curso de Pedagogia, Licenciatura Plena (BRZEZINSKY, 2008).

Sob esses termos, procuramos caracterizar e analisar a capacidade do Estado brasileiro de formular e implementar as políticas públicas de diversidade a partir da percepção e atuação da burocracia e da institucionalização dessas políticas no curso de Licenciatura em Pedagogia da Universidade Estadual de Goiás (UEG), a fim de identificar se os fundamentos da formação docente convergem para uma perspectiva teórica que considera o exercício docente eivado de contradições: incluir-excluir; formar-informar; mediar-transmitir; emancipar-alienar, dentre outras que se configuram no fazer pedagógico. Por isso mesmo, afirmamos que as condições em que ocorre o trabalho docente não são neutras; ao contrário, são dotadas dos conflitos e tensões característicos do modelo da sociedade capitalista.

### 2.3 Diversidade: concepções, fundamentos e princípios

Conforme já apontamos a defesa da diversidade vem influenciando a formulação e implementação de políticas públicas e desafiando a todos a pensar numa educação que não só reconheça as diferenças, mas que faça valer os princípios dos direitos humanos. No Brasil, muito já se avançou, mas há, ainda, muitos desafios a vencer e muitos outros a conquistar, principalmente, no campo educacional, nos seus diferentes níveis e modalidades.

Ao analisar a questão da diversidade constatamos que é um tema recorrente nas discussões educacionais atuais, porém, ainda bastante controverso, muitas vezes, situado nos marcos do currículo, do multiculturalismo (HALL, 2003), da identidade e diferença, temas que se encontram no centro de boa parte dessas discussões. Por isso, é frequentemente empregada com múltiplos significados na área social, física, emocional, ambiental, mas, sobretudo, cultural. Desse modo, envolve discussões acerca das questões de gênero, sexo, etnia, orientação sexual, aptidões físicas e psicológicas, crenças, valores, alfabetização, dentre outros aspectos. Até mesmo os movimentos sociais pouco articulam seus discursos políticos em torno da ideia de diversidade, dando preferência, entre outros, a termos como direito à diferença, antirracismo, antissexismo e sociedade inclusiva (MOEHLECKE, 2009).

Como podemos perceber, o termo diversidade é bastante amplo e não se caracteriza em um único modo de compreensão e muito menos de aplicação. Ao buscarmos o significado do termo como um substantivo, deparamos com “diferença, dessemelhança, variedade, diversidade de objetos, divergência, oposição, contradição, diversidade de opiniões”. Tem como sinônimos os termos heterogeneidade, pluralidade, variação, variedade. Na origem etimológica, diversidade vem do Latim *divertere*, que significa “voltar-se em diferentes direções” (DICIONÁRIO ON LINE), o que o constitui de um sentido multifacetado e interdisciplinar, e é nesse aspecto que o tomamos como objeto de estudo ao situá-lo no campo das políticas públicas de diversidade no Brasil de forma mais detalhada no Capítulo 4.

A par disso, vale retomarmos que o Documento Final da Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb)<sup>26</sup>, de 2008, indica a necessidade de enfrentamento de, pelo menos,

---

<sup>26</sup> “A Coneb cumpriu importante papel, ao sinalizar e problematizar a lógica e o alcance das políticas, programas e ações em desenvolvimento, envolvendo o Ministério da Educação e os sistemas de ensino, bem como o arcabouço jurídico que fundamenta tais processos. O movimento de mobilização nacional contribuiu significativamente para a proposição de políticas direcionadas à garantia de diversidade social, ao respeito à diversidade, à formação inicial e continuada dos trabalhadores da educação, à instituição de uma política nacional de avaliação, ao financiamento da educação, e à gestão democrática dos sistemas e das escolas,

cinco grandes desafios para o Estado e para a sociedade brasileira no conjunto das políticas educacionais implementadas de forma articulada entre os sistemas de ensino. Dentre os desafios, destaca que os fundamentos da diversidade devem estar alicerçados na garantia da universalização e da qualidade social da educação básica, bem como da democratização da sua gestão (BRASIL, 2008). Ressalta-se nesse aspecto o resultado da mobilização social em defesa da educação e de um amplo debate da sociedade civil organizada, sobretudo, das entidades representativas do setor educacional.

O documento expressa, de forma bastante contundente, que a promoção de uma educação de qualidade social perpassa pela defesa da concepção de que quanto à função social, a educação “é processo e prática social, constituídos e constituintes das relações sociais mais amplas” (BRASIL, 2008, p. 25). Essa concepção de educação, além de ampliar espaços, sinaliza a importância de que ela se dê de forma contínua ao longo da vida. Assim, para se concretizar como direito humano inalienável do cidadão, em consonância com o Artigo 1º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), sua práxis social deve ocorrer em espaços e tempos pedagógicos diferentes, para atender às diferenciadas demandas, desde que justificadas, reforça o documento.

Corroboramos o mesmo entendimento expresso no Documento da Coneb de que a educação como direito social,

avulta, de um lado, a defesa da educação pública, gratuita, laica, democrática, inclusiva e de qualidade social para todos e, de outro, a universalização do acesso, à ampliação da jornada escolar e a garantia da permanência bem-sucedida, na escola, de crianças, jovens e adultos, em todas as etapas e modalidades da educação básica. Esse direito se realiza no contexto desafiador de superação das desigualdades. (BRASIL, 2008. p. 25).

Tais princípios convergem para o reconhecimento do papel estratégico que ocupa a educação na construção de uma nova feição da escola ao ressignificar a ética e a solidariedade, de modo a incluir, todos os alunos na escola regular a partir da valorização da diversidade como processo inclusivo, não só dos grupos historicamente excluídos, mas de todos que a procuram.

O Eixo IV do Documento Final que trata da Diversidade e Diversidade na Educação básica compreende a diversidade

como construção histórica, cultural e social (inclusive econômica) das diferenças. Ela é construída no processo histórico-cultural, na adaptação do homem e da mulher

ao meio social e no contexto das relações de poder. Os aspectos tipicamente observáveis, que se aprende a ver como diferentes, só passam a ser percebidos dessa forma, porque os sujeitos históricos, na totalidade das relações sociais, no contexto da cultura e do trabalho, assim o nomearam e identificaram (BRASIL, 2008, p. 63).

Nessa mesma linha de pensamento, concordamos com Tomaz Tadeu da Silva (2002, p. 66) que a diversidade “não consiste em reconhecer a multiplicidade, mas em ligar-se com ela, em fazer conexões, composições com ela”. Para o autor, diversidade é uma concepção estática que se limita a reconhecer a diferença, social ou natural. Não basta, portanto, apenas celebrar e contemplar as diferenças, mas questioná-las e problematizá-las, explicando como são produzidas histórica e socialmente e como estão envolvidas com relações de poder, discursivas e simbólicas, que buscam hierarquizar e dividir o mundo social. Assim, segundo Silva (2002), falar de diversidade é trazer para o discurso a questão da identidade e a diferença, pois não podem ser compreendidas fora dos sistemas de significação nos quais estão inseridas, sendo, portanto, sujeitas a vetores de força, a relações de poder, não sendo apenas definidas, mas impostas e disputadas na relação social.

Desse modo, a questão da diversidade não pode limitar-se apenas ao respeito ao aspecto cultural conforme é comumente discutida, pois além de um problema social converter-se, ainda, em problema pedagógico e curricular, conforme afirma Silva (2002). Em vista disso, reforçamos a tese de que as políticas públicas da diversidade devem centrar as discussões no amparo legal da educação como um direito social de todos os indivíduos, independentemente de qualquer circunstância que a envolva.

Pierucci (1999) traz uma importante contribuição para refletirmos sobre a questão das diferenças chamando-nos atenção para não cairmos nas ciladas que isso pode representar. Para o autor, diferenças são os

traços distintivos reais ou inventados, herdados ou adquiridos, genéticos ou ambientais, naturais ou construídos, partilhados vitalícia ou temporariamente por determinados indivíduos, grupos de pertença ao longo de linhas demarcatórias de raça e cor, etnia e procedência, habilidade e deficiência, sexo e gênero, idade e geração, nacionalidade e região (PIERUCCI, 1999, p. 104).

Essas características que demarcam as diferenças envolvem também relações de poder, sendo, portanto, produzidas socialmente e aí está o perigo de converter-se em uma cilada, pois a visão etnocêntrica de sobrepor a nossa diferença em detrimento da diferença dos outros é quase que uma atitude naturalizada entre os homens. Até porque, conforme destaque do próprio autor, não podemos ser vistos sob o primado de “uma” diferença, pois “a diferença jamais é uma só, mas sempre já plural, sempre sobrando, muitas; sem unidade e sem união

alguma possível” (PIERUCCI,1999, p. 150). Por isso, pensar nas diferenças sob o aspecto visível pode se tornar mais uma das armadilhas para justificar o discurso do direito de ser diferente, que “ser diferente é ser normal”. Para o autor, contudo, carece de reflexão a defesa do “direito de sermos pessoal e coletivamente diferentes uns dos outros” (1999, p. 121).

Dada a sua amplitude e complexidade conceitual e na tentativa de tratar o conceito de forma mais “refinada e matizada” (PIERUCCI, 1999), vale destacar que neste estudo, diversidade é tratada como valor, característica natural do ser humano, variedade e convivência de pessoas, de idéias diferentes, no mesmo espaço das salas de aula do ensino regular onde a heterogeneidade deve se sobrepor a homogeneidade. Consiste, pois, em uma visão ampliada de diversidade, em reconhecer, valorizar e considerar as diferenças culturais, sociais, étnico-raciais, religiosas, sexuais, além daquelas pessoas possuidoras de alguma condição biológica que venha dificultar a convivência nos padrões das condições chamadas ‘normais’, conforme já destacado por Reis (2006). Diversidade, portanto, é aqui tratada como políticas públicas norteadoras da política nacional inclusiva em detrimento de políticas focalizadas, entendendo-a como forma de existir, “algo vivido, experimentado e percebido, gozado ou sofrido na vida quotidiana” de cada um de nós. (PIERUCCI, 1999, p. 33).

Esta concepção incita pensar o espaço educacional como espaço de oportunidades de debates, de estilos e ritmos de aprendizagens diferentes, por isso abarca os fundamentos e princípios da educação inclusiva, isto é, uma educação que prima pelo reconhecimento do outro, pelo diálogo entre os diferentes grupos sociais e culturais, pelo favorecimento da construção de um projeto comum, no qual as diferenças sejam dialeticamente incluídas (CANDAUI, 2008) sem qualquer tipo de discriminação que venha ferir a participação e a garantia dos direitos humanos. Esta é, pois, a concepção comungada de diversidade e adotada nesta tese.

Para desenvolver esta concepção, iniciemos pela abordagem inclusiva na educação. A proposta de uma abordagem inclusiva na educação já obteve grandes avanços e estes se tornaram mais significativos após a Conferência Mundial sobre Necessidades Educativas Especiais (1994), realizada na Espanha, quando foi elaborada a Declaração de Salamanca sobre os princípios, políticas e práticas na área das necessidades educativas especiais.

A partir dessa conferência tem-se a disseminação dos conceitos de educação inclusiva evidenciando, conforme Martins (2006, p. 18) “uma preocupação com todos os tipos de pessoas que se encontravam excluídas da escola: do sexo feminino, pobres, negras, com deficiências ou altas habilidades, entre outros”.

Em estudos sobre as abordagens elencadas na Conferência supracitada, Reis (2006, p. 30) expressa e reforça que

o conceito de necessidades educacionais especiais se amplia e passa a incluir, além das crianças portadoras de deficiências, aquelas que estejam experimentando dificuldades temporárias, que repetem continuamente os anos escolares, que não têm onde morar, que trabalham para ajudar no sustento da família, que sofrem de extrema pobreza, ou que, simplesmente, estão fora da escola, por qualquer motivo.

A diversidade aqui tratada não se refere apenas ao aluno com deficiência, mas a todos os sujeitos sem nenhum tipo de distinção. Na verdade, essa diversidade, implica no direito e no respeito à capacidade de cada pessoa ter as mesmas oportunidades e condições de escolhas e de construção de autonomia. Em educação, significa que o ser humano não pode ser privado de se empoderar e nem de ter suas liberdades enfraquecidas ou anuladas, pois

as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda (SEN, 2009, p. 71).

Pensada sob essa ótica, a educação que inclui reforça o desenvolvimento das capacidades individuais e coletivas, ao mesmo tempo que contribui para o exercício dos direitos humanos, princípio básico do reconhecimento e valorização da diversidade. Ser, estar e conviver com o outro são direitos constituídos que garantem ao ser humano o exercício de sua condição humana e, portanto, de sua diversidade, de suas diferenças. Por isso, não se constrói a diversidade por uma via de mão única; ao contrário, vislumbrar uma sociedade mais inclusiva requer do Estado, da educação, da sociedade civil e da família envolvimento contínuo na defesa da diversidade humana.

Barreiros e Morgado (2002) advertem que a adoção dessa postura ainda é um desafio e pode ser apresentada como um processo inacabado, em constante transformação, um exercício diário, pela dificuldade de conviver com as distintas identidades, mesmo sabendo-se que as mesmas estão presentes, direta ou indiretamente nas nossas vidas.

Estudiosos sobre a temática da diversidade, dentre eles Mittler (2003), Mantoan (2000, 2004, 2006), Almeida (2006), Sasaki (1997) nos alertam sobre um desafio que se coloca e que tende a nos desviar do caminho a percorrer na busca de uma mudança efetiva de propostas e práticas inclusivas que é a distorção e/ou redução de ideias que envolvem esse tema. Um bom exemplo é o da não diferenciação entre o processo de integração escolar e o

processo de diversidade escolar, que acaba por reforçar concepções do paradigma tradicional de educação.

Embora, por muitas vezes, os termos integração e diversidade sejam utilizados como sendo sinônimos, é importante ressaltar que há uma diferença real de valores e de práticas entre eles. Desta forma, reflexões sobre as ideias de integração e diversidade escolar se tornam relevantes no sentido de buscar a efetivação de uma educação fundamentada na diversidade.

O termo “integração” conforme abordado por Mantoan (2006, p.18), refere-se mais especificadamente à “inserção de alunos com deficiência nas escolas comuns, mas seu emprego dá-se também para designar alunos agrupados em escolas especiais para pessoas com deficiência, ou mesmo em classes especiais, grupos de lazer ou residências para deficientes”.

Em consonância a essa abordagem, Mittler (2003) expressa que integração significa tornar as escolas regulares em escolas especiais através da transposição das melhores práticas, dos melhores professores e dos melhores equipamentos das escolas especiais para o sistema regular de ensino, mesmo quando eles parecem não ser necessários.

Nesse sentido, a integração tem uma concepção de inserção parcial porque o sistema prevê serviços educacionais isolados, reforçando a ideia de segregação, uma vez que as pessoas diretamente envolvidas continuariam privadas de seus direitos. A escola não muda sua rotina nem sua prática pedagógica e, sim, os alunos é que têm de mudar para se adaptar à sua realidade e às suas exigências, portanto, não reconhece e nem valoriza as diferenças como possibilidade de exercício dos direitos humanos. Ademais, essa transição da escola especial para a escola regular funciona como um prêmio (?) para aqueles considerados aptos para os fundamentos do ensino regular e para a convivência com os alunos ditos normais, enquanto outros, “inaptos”, permanecem na escola especial.

Em outra esfera, está a concepção de diversidade escolar que é incompatível com a integração, já que “prevê a inserção escolar de forma radical, completa e sistemática. Todos os alunos, sem exceção, devem frequentar as salas de aula de ensino regular” (MANTOAN, 2006, p.19). Nestes termos, pensar a diversidade é fazer um movimento que busca repensar a escola para que deixe de ser a escola da homogeneidade e passe a ser a escola da heterogeneidade, para que a escola da discriminação e segregação dê lugar à escola aberta a todos.

Sob essa ótica, Mittler (2003, p. 34) reforça que como princípio,

a diversidade implica uma reforma radical nas escolas em termos de currículo, avaliação, pedagogia e formas de agrupamento dos alunos nas atividades de sala de aula. Ela é baseada em um sistema de valores que faz com que todos se sintam bem-vindos e celebra a diversidade que tem como base o gênero, a nacionalidade, a raça, a linguagem de origem, *background* social, o nível de aquisição educacional ou a deficiência.

Como pode ser notado, para garantir o princípio da celebração da diversidade, a diversidade requer uma mudança de perspectiva educacional porque é bem mais ampla que a integração e não atinge apenas os alunos com deficiência, mas abarca todos os demais, sem nenhuma forma de distinção ou mapeamento e categorização. Ao contrário, envolve basicamente, uma mudança de atitude face ao Outro: que não é mais um, um indivíduo qualquer, com o qual topamos simplesmente na nossa existência, o Outro é alguém que é essencial para nossa constituição como pessoa e dessa alteridade é que subsistimos, e é dela que emana a Justiça, a garantia da vida compartilhada, conforme, também, reforça Mantoan (2004).

Desta forma, os fundamentos de um processo inclusivo na perspectiva da diversidade implicam em mudanças tanto no sistema quanto na escola. E, principalmente, requer uma nova visão das pessoas, uma mudança de mentalidade, de forma que todos sejam respeitados, independentemente de suas diferenças. Entende-se, então, que a diversidade é muito mais ampla do que simplesmente inserir no ensino regular aquele que é “diferente”, referindo-se ao deficiente, ao negro, e a outros, considerados aptos para esta regularidade. Implica dar outra lógica para a escola, de forma que não seja possível pensar na possibilidade de criança nenhuma estar fora dela.

Cada ser humano é único justamente pelas suas diferenças. É preciso que a escola se transforme, começando por desconstruir práticas de segregação, abandonando toda forma de discriminação contra pessoas com deficiência ou contra qualquer outro aluno. As diferenças enriquecem, ampliam, são necessárias porque permitem a identificação e a diferenciação e, portanto, contribuem para o crescimento de todos os envolvidos no processo educacional.

Em consonância com essa abordagem, Rodrigues (2006, p. 306) destaca que

o certo é que não só os alunos são diferentes, mas também os professores – e ser diferente é uma característica humana e comum, não um atributo (negativo) de alguns. A Educação Inclusiva dirige-se assim aos “diferentes”, isto é... a todos os alunos. E é ministrada por “diferentes”, isto é... por todos os professores.

Sendo assim, uma escola inclusiva necessita de um professor inclusivo que também inclua, que não silencia o outro, e de uma educação que promova o acesso, a permanência e o sucesso dos alunos, independentemente de suas necessidades, possibilidades e peculiaridades de aprendizagem, uma vez que é a escola a responsável por formar o cidadão “e a ele deve ser dada a oportunidade de obter e manter um nível aceitável de aprendizagem” (UNESCO, 1994, p. 7).

Neste sentido, requer uma escola aberta para todos os alunos, visto que ela propõe uma escola para todos os que dela vêm sendo historicamente excluídos, garantir qualidade na educação, considerar as diferenças e valorizar a diversidade. É a valorização do ser humano e a aceitação das diferenças individuais como um “atributo e não como um obstáculo e todas as pessoas devem ser incluídas, sem exceção, para que possam desenvolver-se e exercer plenamente sua cidadania” (REIS, 2006, p. 40). Além de tudo, é preciso que todos os envolvidos se coloquem, também, na condição de diferentes e vale lembrar que o conceito de ser “diferente” é antes de tudo, uma construção social histórica e culturalmente situada para classificar alguém tendo como base o parâmetro de “normal”, também, instituído e estabelecido historicamente pela sociedade.

A nosso ver, e apoiada em Mantoan (2000, p. 7), uma escola *para a diversidade e da diversidade*, refere-se a um espaço

[...] em que todos os alunos se sentem respeitados e reconhecidos nas suas diferenças, ou melhor, são escolas que não são indiferentes às diferenças. Ao nos referirmos a essas escolas, estamos tratando de ambientes educacionais que se caracterizam por um ensino de qualidade, que não exclui, não categoriza os alunos em grupos arbitrariamente definidos por perfis de aproveitamento escolar e por avaliações padronizadas e que não admitem a dicotomia entre educação regular e especial. As escolas para todos são escolas inclusivas, em que todos os alunos estudam juntos, em salas de aula de ensino regular. Esses ambientes educativos desafiam as possibilidades de aprendizagem de todos os alunos e as estratégias de trabalho pedagógico são adequadas às habilidades e necessidades de todos.

Nestes termos, o sistema educacional tem que ser revisto e as políticas públicas devem ser conformadas com estes fundamentos. Para tanto, faz-se necessário que este esforço seja empreendido por todos os atores envolvidos nas tomadas de decisões de modo que os interesses e as racionalidades estejam a favor do bem social coletivo e a educação de todos e para todos é este principal bem.

## **2.4 Formação de professores: possibilidades de ruptura com a pedagogia da homogeneidade – o sentido da práxis**

Acolher a diversidade dos alunos e contar com professores preparados e capacitados para uma escola inclusiva tem sido um grande desafio da educação na atualidade e um tema bastante complexo e recorrente nas produções acadêmicas. Neste sentido, a questão da formação de professores para atuar neste contexto se inscreve em um novo discurso – o da diversidade e, mais uma vez, os professores entram em cena como importantes atores e protagonistas desse contexto.

Segundo Freire (2002, p. 156), conviver e respeitar a diversidade é uma criação histórica “que implica decisão, vontade política, mobilização, organização de cada grupo cultural com vistas a fins comuns. Que demanda, portanto, uma certa prática educativa coerente com esses objetivos. Que demanda uma nova ética no respeito às diferenças”.

Neste sentido, as dimensões conceituais que perpassam pela questão da formação de professores vêm ganhando novas nuances a fim de acompanhar a evolução paradigmática intrínseca às reformas instituídas neste cenário que adentra o século XXI. Por isso, vale o reforço de que estas concepções não são neutras; ao contrário, elas advêm de um determinado contexto histórico e social e que evidenciam o entendimento de papéis, representações e categorias que engendram a contemporaneidade.

Ancorada nestas mais diferentes concepções, a temática da formação de professores e do trabalho docente tem sido um campo fértil de produções científicas revelando as discussões que compõem esse campo emblemático de estudo.

Por isso, a fim de situarmos o espectro deste estudo, defendemos que o diálogo entre o discurso da diversidade, a formação de professores, e a capacidade do Estado para implementar políticas públicas voltadas para contemplar uma formação ampla demandada pela necessidade histórico-temporal deste momento, podem se constituir em uma interface possível, além de oferecer uma boa possibilidade para refletir sobre o tema.

Sem descolar das dimensões que marcam as concepções da formação docente em décadas recentes, importa compreendermos que

os olhares viraram-se para outros problemas: nos anos 70, foi o tempo da racionalização do ensino, da pedagogia por objectivos, do esforço para prever, planificar, controlar; depois, nos anos 80, vieram as grandes reformas educativas, centradas na estrutura dos sistemas escolares e, muito particularmente, na

engenharia do currículo; nos anos 90, dedicou-se uma atenção especial às organizações escolares, ao seu funcionamento, administração e gestão (NÓVOA, 2009, p. 12, *sic*).

A partir de cada olhar que caracteriza as décadas apontadas acima, a formação aparece configurada (i) pelo tecnicismo da década de 1970, (ii) pela importância da cultura material escolar e da reconfiguração curricular da década de 1980, (iii) pela concepção centrada na figura do professor como gestor do processo de ensino e aprendizagem que marcou a década de 1990 e, por fim, (iv) pela formação ampla necessária para as questões que vêm emergindo e apontando novas necessidades, sobretudo, com o discurso da diversidade, até porque os “contornos dos processos formativos que serviam até algumas décadas atrás, certamente estarão defasados para a realidade atual”(CUNHA, 2010, p. 130).

Ao revisitarmos a vasta literatura especializada nos estudos acerca da formação docente a fim de situar o campo em que se insere este estudo, fica evidente que existe um consenso nas discussões que convergem para a perspectiva de que os saberes exigidos para o exercício dessa profissão são constituídos por saberes que se formam e se reformam em um fazer contínuo de ação e de reflexão. São saberes advindos da experiência e da leitura de mundo, ladeado pelos saberes científicos, disciplinares e completados pelos saberes pedagógicos (NÓVOA, 1997, 2009; PIMENTA, 2002; CUNHA, 2010; SCHÖN, 2000; TARDIF, 1991, FREIRE, 1987, 2009).

Vale ressaltar que o que advogamos nesse estudo é uma concepção de formação que na sua amplitude e na interação de todos estes saberes se consubstancia na relação teoria e prática e que transcende a supervalorização de uma em detrimento da outra. Defendemos, portanto, uma concepção de formação como práxis sinalizada por

um projeto de sociedade, de educação, de formação de professores e de escola fundamentado na concepção histórico-social e que tem como paradigma educacional as relações entre cultura, sociedade e educação. Esse paradigma leva em conta as transformações sociais, das forças produtivas e do mundo do trabalho, transformações que, dialeticamente, provocam mudanças no papel social atribuído ao professor (BRZEZINSKI, 2008, p. 141).

Assumindo esta postura, o que negamos, nesta pesquisa, é uma formação e uma prática em que pesem a mera transmissão e repetição de informações desvinculadas do contexto histórico-temporal e cunhadas nos fundamentos de uma pedagogia condicionada pela relação unilateral que situa a educação de um lado e a sociedade de outro; a teoria como momento que antecede e norteia a prática que, por sua vez, é resumida como mera aplicação da teoria, numa contínua dicotomia; o ensinar e o aprender em lados opostos e a uniformidade

como modelo tangencial, uma “educação bancária” categoricamente criticada por Freire (1987). Esta analogia caracteriza o educador como mero depositário de conteúdos e informações, cabendo ao educando, em uma condição passiva, absorvê-los para, então, reproduzi-los quando necessário. Esta prática revela uma fragilidade na formação docente e aponta a necessidade e a crença de que a formação pode favorecer para a superação desta realidade.

O que se espera do professor não é um conjunto de conhecimentos e saberes ressignificados pela lógica mercantilista, que impõe à educação estratégias aligeiradas de formação segundo as quais “dar aulas” é uma função convencional marcada por um ritual no qual “quem sabe ensina e quem não sabe aprende” ou “quem sabe passa de ano e quem não sabe reprova” ou, e mais grave ainda, “não fui formado para trabalhar com pessoas diferentes”.

Ora, sabemos que a relação ensinar-aprender não se concretiza por meio de uma concepção na qual este discurso se materializa. Ao contrário, este discurso sinaliza o cultivo da ideia e práticas que refletem que o fato de tornar-se pessoa significa tornar-se igual ao que foi estabelecido socialmente e, aquele que não é igual, idêntico ao convencionalmente estabelecido e aceito pela maioria das pessoas, se torna alvo fácil de críticas, é discriminado, excluído, segregado e deixado à sua própria sorte, principalmente, na sala de aula padronizada e categorizada.

Essa, ainda, é uma realidade vivida no âmbito escolar onde o preço que se paga, muitas vezes, é o silêncio acerca das diferenças, que precisam ser suprimidas em nome de um modelo hegemônico de sociedade. É urgente e necessário, portanto, superarmos ideias e práticas segregacionistas, preconceituosas e discriminatórias.

Desse modo, o que se espera do professor é que, sem silenciar o diferente e, e adotando uma relação dialógica e dialética realize o preconizado por Freire (1987, p. 69): “o educador problematizador re-faz, constantemente, seu ato cognoscente, na cognoscitividade dos educandos. Estes em lugar de serem recipientes dóceis de depósitos, são agora investigadores críticos, em diálogo com o educador, investigador crítico também”. Espera-se, ainda, que teoria e prática se entrecruzem numa interface em que uma subsidia a outra na construção do conhecimento a partir da ação-reflexão-ação e as diferenças sejam reconhecidas e respeitadas como potencialidades de construção coletiva.

Ademais, no momento em que o educador “bancário” vivesse a contradição da superação já não seria “bancário”. Já não faria depósitos. Já não tentaria domesticar. Já não prescreveria. Já não classificava. Já não excluía. Saber com os educandos enquanto estes soubessem com ele, seria sua tarefa. Já não estaria mais a serviço da desumanização, a serviço da opressão, mas a serviço da libertação (FREIRE, 2009, 62). Não se trata de responsabilizar apenas o professor pelo ato bancário da educação, mas tecer reflexões acerca de sua tarefa e de seu papel como sujeito também em construção e que no espaço de uma sala de aula, deve-se valer de seus conhecimentos teóricos, pedagógicos, experienciais de modo a possibilitar a aprendizagem por todos ali presentes.

Nesse sentido, Nóvoa (2009, p. 13) traz uma grande contribuição ao reforçar que “as questões da *diversidade*, nas suas múltiplas facetas, abrem caminho para uma redefinição das práticas de diversidade social e de integração escolar”, bem como para a “construção de novas pedagogias e métodos de trabalho que põem definitivamente em causa a ideia de um modelo escolar único e unificado”.

Desta forma, quando se pretende abordar o tema da formação de professores e sua intrínseca relação com a diversidade e, portanto, com uma educação inclusiva, faz-se necessário compreendermos que estes termos têm sido muito evidenciados, refletidos e discutidos em inúmeras pesquisas desenvolvidas nas áreas educacionais. Assim, uma incursão pela literatura pertinente passando, dentre outros, por Mantoan (2006), Michels (2002), Rodrigues (2006), Freitas (2006), Reis (2006) contribui para analisar os fundamentos que dão sentido à diversidade como uma possibilidade de tratar e lidar com as diferenças a partir da ética humana.

Por isso, sem incorrer no pessimismo de acreditar que um outro paradigma de educação não seja possível diante das políticas educacionais pensadas para os últimos decênios, temos observado e testemunhado, sobretudo, na última década, avanços na luta pela ruptura da pedagogia da igualdade em favor da pedagogia da diversidade reconhecendo que a diversidade no ambiente escolar é essencial para o fortalecimento da dignidade e exercício dos direitos humanos e que, por isso mesmo, é perpassada pela ação docente e pela sua formação.

Toda ruptura contudo, é permeada de incertezas, inseguranças, do pensar “não saber fazer”, mas, ao mesmo tempo, é alavanca propulsora para a busca de novas alternativas, conhecimentos e interpretações que sustentem a realização de tais mudanças. Uma mudança centrada na diversidade implica, portanto, como aborda Mantoan (2006, p. 15), no marco de

que “a escola não pode continuar ignorando o que acontece ao seu redor. Não pode continuar anulando e marginalizando as diferenças – culturais, sociais, étnicas – nos processos pelos quais forma e instrui os alunos”.

O que se pretende com tais mudanças é uma pedagogia mais centrada no aluno via professor e que, por sua vez, possa contribuir para alavancar uma sociedade pautada no respeito às diferenças humanas como fator de desenvolvimento. É preciso que a educação esteja, em seu conteúdo, adaptada ao fim que se persegue: permitir ao homem chegar a ser sujeito, construir-se como pessoa, transformar o mundo, estabelecer com os outros homens relações de reciprocidade, fazer a cultura e a história (FREIRE, 1992).

Estamos vivenciando movimentos em defesa da diversidade que, de certa maneira, também, vêm influenciando políticas públicas em todo mundo. No Brasil, muito já se avançou, mas há ainda muitos desafios a vencer e muitos outros a conquistar, principalmente, no campo educacional, nos seus diferentes níveis e modalidades.

Podemos dizer que um desafio que se coloca para a efetiva diversidade escolar tem sido a queixa da falta de preparo de grande parte dos professores e, mais especificamente, a falta de uma formação fundamentada nos pressupostos da diversidade. É comum ouvir de muitos professores que não estão ou não se sentem preparados para lidar com alunos com diferentes necessidades educativas em um mesmo espaço.

Quando se trata da diversidade, os aspectos ligados à formação do professor devem ser especialmente considerados, uma vez que, este deve estar preparado para trabalhar com o aluno nas suas diferentes dimensões afetiva, motora, cultural, e necessidades educacionais. Neste sentido, conforme ressalta Freitas (2006, p. 336), “formar o professor é muito mais que informar e repassar conceitos; é prepará-lo para um outro modo de educar, que altere sua relação com os conteúdos disciplinares e com o educando”. A concepção, portanto, de uma formação especializada para a educação especial e de uma outra formação para o ensino regular não se sustenta. Aliás, compactuamos com Almeida (2006, p. 11) ao afirmar que “o ensino dicotomizado em regular e especial conduz as escolas regulares, por acomodação, a não enfrentarem o desafio de trabalhar com as diferenças e como consequência, a não qualificarem melhor o seu trabalho para atender a diversidade que se faz presente nas escolas em geral”.

Nesse contexto, vale ressaltar que o professor é um agente fundamental no processo inclusivo. Ele precisa, contudo, ser apoiado e valorizado, pois sozinho não poderá efetivar a construção de uma escola fundamentada numa concepção inclusiva. Para tanto, faz-se

necessário, conforme aborda a própria Declaração de Salamanca (UNESCO, 1994, p. 27) “a preparação de todo o pessoal que constitui a educação, como fator chave para a promoção e progresso das escolas inclusivas”.

É fato que a educação para a diversidade traz em si um novo conceito de educação. Sendo assim, torna-se imprescindível que a formação dos professores também seja direcionada nessa perspectiva. No novo perfil, espera-se que professor seja capaz de compreender e praticar a diversidade e esteja aberto a práticas inovadoras. Deve, portanto, aprimorar conhecimentos sobre como melhor lidar com as características individuais (habilidades, necessidades, interesses, experiências, etc...) de cada aluno, a fim de que possa, também, aprender com eles numa relação dialógica e dialética.

Sob essa ótica, fica evidente que sem mudança de postura não há como realizar a de maneira significativa. A tese apresentada neste estudo, portanto, é de que se faz necessário que essa mudança comece a se efetivar a partir da formação inicial do professor no Curso de Licenciatura em Pedagogia, eliminando os vestígios de uma formação tradicional, que tem em sua essência princípios baseados na homogeneidade, na qual o professor vê seu aluno como alguém sem uma identidade, fazendo com que suas práticas não atendam às demandas de cada um, sejam alunos com ou sem deficiência.

É relevante, pois, expor e corroborarmos que a formação inicial é um importante momento na formação docente, pois é nesse período que o futuro professor tem a possibilidade de se familiarizar com conhecimentos de situações que provavelmente enfrenta ou enfrentará no seu fazer pedagógico. Vale lembrar, porém, que somente essa formação não será suficiente para o desenvolvimento de conhecimentos que garantam a efetividade de uma prática pedagógica que contemple princípios inclusivos. Tais conhecimentos para uma gestão inclusiva só poderão ser adquiridos por meio de uma prática continuada, reflexiva e coletiva.

Rodrigues (2006, p. 307) é enfático ao defender que o desenvolvimento de competências para a Educação Inclusiva, ainda que possa ter uma fase de sensibilização na formação inicial, só poderá ser plenamente assumido ao longo de uma prática em serviço. Prática esta que deve ser permeada continuamente de reflexão e mudanças.

Por isso mesmo, vale ressaltar que a formação do profissional docente não deve se restringir e nem tampouco extinguir-se na formação inicial. Ao contrário, deve se estender, também, a uma formação continuada, pois o professor é um profissional que deve estar sempre em formação para atender às diferentes necessidades educacionais da atualidade.

A dinâmica da formação assim compreendida perpassa pela consideração de que ela é intrínseca ao ser humano e, mais ainda, ao docente. É preciso, então, adotar o termo

“formação” como empoderamento das pessoas, neste caso, o trabalhador, mas sobretudo, como um “processo de desenvolvimento profissional emancipatório e autônomo que incorpora a ideia de percurso profissional, não como uma trajetória linear, mas, como evolução e continuidade de experiências, marcada por fases e momentos nos quais diferentes fatores atuam (CUNHA, 2009, p.136).

Esta concepção, aqui também adotada, evidencia a importância exercida pela universidade na formação de docentes que atuarão na Educação Básica, e que têm, por sua vez, grande responsabilidade com a formação de futuros cidadãos, sejam eles pessoas com necessidades educativas especiais ou não. A própria Declaração de Salamanca (UNESCO, 1994, p. 11) expõe uma preocupação com a formação de docentes para a educação inclusiva e faz um apelo direcionado aos governantes para “assegurar que num contexto de mudança sistemática, os programas de formação do professorado, tanto inicial como contínua, estejam voltados para atender às necessidades educacionais nas escolas”.

Por conseguinte, as universidades, e em especial as públicas, que se dedicam à formação de profissionais da educação, “precisam assumir de forma cada vez mais efetiva, o seu papel de formadoras de profissionais de ensino para atuar frente à diversidade do aluno nos diversos níveis de ensino”, conforme pontua Martins (2006, p. 21). Por isso, instiga-nos a proposta de pesquisar o Curso de Licenciatura em Pedagogia da UEG, a única universidade pública estadual do Estado de Goiás, a fim de caracterizar e analisar suas propostas e ações de formação docente sob a égide da diversidade.

Ressalta-se, portanto, que a educação orientada pelos princípios da diversidade é um instrumento eficaz na construção de uma sociedade que respeita as pessoas e suas diferenças ao oferecer condições de atender às especificidades de cada indivíduo. Dadas, porém, as condições históricas em que se sedimentam as concepções, as mudanças não ocorrem do nada, mas consideram a dependência da trajetória, isto é, os caminhos utilizados para alicerçar as novas mudanças de acordo com as especificidades do passado, por meio das experiências acumuladas no tempo e no espaço. Isto, entretanto, não significa que uma visão inclusiva venha a ser subsumida pelo caráter determinista e limitador das heranças culturais do tempo da exclusão-segregação e da deficiência-irreversão. Por isso, interessa-nos revisitar a trajetória histórica do processo de diversidade apresentada mais adiante, no Capítulo 4.

Na próxima seção, apresentamos a metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa.

## CAPÍTULO 3 TRAJETÓRIA E METODOLOGIA DA PESQUISA

*Quanto mais conscientização, mais se 'des-vela' a realidade, mais se penetra na essência fenomênica do objeto frente ao qual nos encontramos para analisá-lo. Por essa mesma razão, a conscientização não consiste em 'estar frente à realidade' assumindo uma posição falsamente intelectual. A conscientização não pode existir fora da 'práxis', ou melhor, sem o ato de ação-reflexão. Essa unidade dialética constitui, de maneira permanente, o modo de ser ou de transformar o mundo que caracteriza os homens.*

*Paulo Freire*

O objetivo desse Capítulo é apresentar a metodologia utilizada nesta tese e discorrer sobre o tipo de investigação realizada, bem como o trajeto percorrido para a sua efetivação, ou seja, o 'desvelamento' da realidade tomada como objeto de estudo o qual se constitui um movimento que decorre da ação-reflexão, isto é, da práxis.

### 3.1 Tipo de pesquisa

A epígrafe escolhida para abrir esse capítulo nos conduz à reflexão de que o ato de pesquisar traduz-se na conscientização do pesquisador no processo da busca por um determinado conhecimento e, por isso mesmo, converte-se em trabalho, que, por sua vez, revela as concepções de mundo do investigador. O conhecimento obtido pela pesquisa, portanto, não se dá por acaso, pois não pode existir fora da práxis nem fora de um dado contexto, visto que é “um conhecimento situado, vinculado a critérios de escolhas e interpretações de dados” (GATTI, 2007, p. 10). Deste modo, nenhum conhecimento é pronto e acabado, tampouco neutro.

Posicionamo-nos com Minayo (2008, p. 22), que, ao atribuir importância ao papel que cumpre a metodologia numa pesquisa, destaca que ela “inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a apreensão da realidade e também o potencial criativo do pesquisador”.

Neste sentido, no âmbito das Ciências Humanas e Sociais, as pesquisas têm buscado romper com o paradigma positivista e cartesiano que separa o sujeito pesquisador do seu objeto de pesquisa, na intenção de garantir a objetividade do processo científico. Essa

dicotomia desconsidera as questões sociais e a realidade histórica como variáveis intrínsecas ao sujeito-objeto.

Em contraposição a esse modelo quantificável de pesquisa, uma nova forma de analisar um fenômeno ganha relevo com a pesquisa qualitativa, sobretudo, no campo de investigações interdisciplinares. Esse tipo de pesquisa privilegia o uso do texto “como material empírico (ao invés de números), parte da noção da construção social das realidades em estudo, está interessada nas perspectivas dos participantes, em suas práticas do dia a dia e em seu conhecimento cotidiano em relação ao estudo.” (FLICK, 2009. p.16).

Este estudo identifica-se com os pressupostos encontrados na literatura sobre a pesquisa qualitativa presentes em autores como André e Ludke (2001), Duarte (2002, 2004), Frigotto (1989), Gatti, (2007), Minayo (2002, 2008), Triviños (1995) e Flick (2009).

Considerando, portanto, que o fenômeno educacional situa-se numa teia complexa de relações e interações tecidas na relação homem-natureza, sujeito-objeto, e considerando a natureza deste estudo, elegemos a pesquisa qualitativa para caracterizar e analisar a capacidade do Estado brasileiro de formular e implementar as políticas públicas de diversidade a partir da percepção e atuação da burocracia e da institucionalização dessas políticas no curso de Licenciatura em Pedagogia da Universidade Estadual de Goiás (UEG).

A pesquisa qualitativa possibilita a descrição e a interpretação dos fatos a partir de habilidades, preferências, interesses e princípios do pesquisador, componentes básicos para a construção do conhecimento, segundo André e Ludke (2001). Partimos, então, do princípio de que o conhecimento não está pronto nem acabado, mas, sim, em pleno processo de construção, neste caso, tanto no âmbito das políticas públicas educacionais quanto na sua efetivação nas práticas escolares.

É oportuno, também, compartilhar da assertiva de que a pesquisa qualitativa de natureza descritiva “busca as raízes dos significados, as causas de sua existência, suas relações num quadro amplo do sujeito como ser social e histórico” (TRIVIÑOS, 1995, p. 130), levando em conta a relação espaço-tempo para a compreensão dos significados e sentidos da história humana.

Ademais, a pesquisa qualitativa tem como característica a ênfase maior ao processo, e não ao produto, o que permite uma compreensão mais ampla da realidade pelo pesquisador, pois seu contato com o objeto de estudo é mais direto e estreito, atentando para o maior número possível de elementos nele presentes (ANDRÉ; LUDKE, 2001).

Neste sentido e considerando que o conhecimento se constrói em um embate de ideias e interlocuções, a trajetória que conduz às explicações advindas desse embate, tornam-se valorosas, pois desvelar um fenômeno, que neste caso é uma política pública, não é tarefa fácil. Por isso, esta pesquisa tem como fio condutor o conhecimento das contradições e mediações no movimento das relações sociais em que se insere a temática a ser pesquisada, compreendendo o homem como um ser social e histórico, portanto, como agente de mudança, sobretudo, no campo das políticas públicas, cenário em que as ideias, os interesses e a racionalidade limitada dos sujeitos contam (NORTH, 1990).

Conforme Frigotto (1989, p. 73), essa visão dialética parte do princípio de que a relação sujeito-objeto se dá no confronto com os fenômenos sociais, levando em conta os fatores e os condicionantes que impulsionaram sua construção. Desta forma, considera-se que seus pressupostos permitem uma criação teórica e prática acerca de uma realidade que é interativa e histórica, ou seja, constitui-se numa espécie de mediação no processo de aprender, revelar e expor a estruturação, o desenvolvimento e a transformação dos fenômenos sociais.

Outra argumentação que reforça nossa opção pela pesquisa qualitativa pode ser encontrada em Triviños (1995). Para o autor, a pesquisa qualitativa e dialética parte, também, da descrição que intenta captar não só a aparência do fenômeno, explicando sua origem, suas relações e mudanças, como também se esforça por intuir as consequências que terão para a vida humana. Além disso, dirige-se à análise de casos concretos em suas particularidades locais e temporais, partindo das expressões e atividades das pessoas em seus contextos locais (FLICK, 2009) e seu desenvolvimento pauta-se numa variedade de instrumentos para a coleta de dados, como documentos, entrevistas, observações, entre outros.

Cientes disso e ancoradas no fundamento de que a pesquisa e a construção de conhecimento efetivamente ocorrem *na e pela* práxis é que foram definidas as perguntas que norteiam este trabalho: Em que medida a percepção e a atuação da burocracia estatal no âmbito da (Secadi/MEC) fortalecem ou limitam a capacidade do Estado brasileiro na formulação e implementação da política pública de diversidade? Em que medida os princípios da PP de diversidade se articulam com a formação inicial do professor para atuar na educação básica? Tais questões trazem implícita a consideração de que a formação do professor é uma prática pedagógica na qual se articulam teoria e prática, e, por isso, também é práxis. Além disso, as perguntas condutoras da investigação situam o caráter público do Estado, materializado nas políticas públicas de incentivo e fomento à diversidade e à formação docente, objeto deste estudo.

Considerando que o objetivo desta tese caracterizar e analisar a capacidade do Estado brasileiro de formular e implementar as políticas públicas de diversidade a partir da percepção e atuação da burocracia e da institucionalização dessas políticas no curso de Licenciatura em Pedagogia da Universidade Estadual de Goiás (UEG), a pesquisa delineou-se sob o argumento de que o Estado é uma importante instituição, com capacidade de se inserir na comunidade, cumprindo seu papel de ator coletivo, e não apenas de um balcão de trocas. Assim, o Estado não pode ser reduzido a uma agregação de interesses de indivíduos em cargos de poder, à soma vetorial de poderes políticos ou à expressão condensada de alguma lógica de necessidade econômica. Deve ser entendido como produto histórico de suas sociedades, mas, sobretudo, como instituição e ator social com poderes de influir no curso das mudanças econômicas e sociais (EVANS, 2004), sob o foco da abordagem institucional. Além disso, é preciso considerar que as sociedades humanas vivem o presente marcado pelo passado e projetado para o futuro, em um embate constante entre o que está dado e o que está sendo construído, conforme pontua Minayo (2002).

### **3.2 O universo do estudo**

O universo, ou a população de um estudo, pode ser definido em função das especificidades da pesquisa e das intenções do pesquisador. Assim, o universo deste estudo compreende o aparato institucional de diversidade internacional e nacional, a legislação formulada e implementada pela Secadi/MEC, os gestores da Pró-Reitoria de Graduação da UEG (no contexto da Licenciatura em Pedagogia), e os coordenadores do Curso de Pedagogia da UEG, vistos sob o foco da política pública de diversidade e da capacidade burocrática do Estado para tal fim.

Para elucidar os objetivos propostos para o estudo, foi feita, inicialmente, uma revisão bibliográfica com objetivo de conhecer, mapear e constituir subsídios teóricos para o objeto de estudo. Para viabilizar o desenvolvimento da pesquisa empírica foram utilizados como instrumentos de coleta de dados a fonte documental, a entrevista semiestruturada e o questionário, conforme veremos nos próximos subitens.

### 3.3 Instrumentos de coleta de dados

#### 3.3.1 Fontes documentais

A análise de documentos representa um valioso recurso quando se busca complemento para informações já obtidas por outras técnicas ou quando se pretende desvelar aspectos novos de um tema ou problema, consistindo numa fonte natural de informações que podem ser revisadas várias vezes pelo pesquisador (ANDRÉ; LUDKE, 2001).

Além disso, vale considerar que tais documentos são resultados expressivos de um determinado contexto histórico e social e, portanto, revelam as concepções e os embates travados nas políticas públicas relativas à diversidade, interesse desta pesquisa. Para tanto, alguns documentos foram tomados como registros fundamentais o que indica que não houve uma escolha aleatória, até porque são regras formais que determinam a ação humana. Por serem escritos e produzidos pelo homem, as ideias, os interesses e a racionalidade limitada estão intrinsecamente presentes nos documentos que norteiam as políticas públicas de diversidade a partir da década de 1990, conforme apontamos a seguir.

No **âmbito internacional**, foram buscados dados sobre os princípios da diversidade e da formação docente expressos, sobretudo, na Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990). Além disso, a Declaração de Salamanca (1994) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2007) também compuseram a busca. Embora esses dois últimos centram especificidade na educação especial, entendemos que incidiram na formulação e implementação das políticas públicas inclusivas para a educação brasileira, demandadas pela reconfiguração econômica e social a partir da década de 1990.

No **âmbito nacional**, a ênfase foi dada à Secadi/MEC, órgão oficial do governo brasileiro responsável pela formulação e implementação da política pública da diversidade, e à legislação que redefine a educação a partir dos marcos internacionais. Foram consultados Diretrizes, Diário Oficial da União e Decretos, Portarias, Resoluções, Notas Técnicas e Editais disponibilizados no sítio da Secadi/MEC. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), n. 9.394/1996, também, foi uma fonte valiosa de consulta sobre as determinações postas para a diversidade e a formação de professores na década de 1990.

No **âmbito estadual**, o destaque foi para a Universidade Estadual de Goiás (UEG), e os documentos pesquisados foram: o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2010-2019, o Projeto Pedagógico Institucional (PPI) 2011 e as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia.

No **âmbito do Curso de Pedagogia**, consultamos os projetos de pesquisa e extensão registrados na Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação e na Pró-Reitoria de Extensão nos últimos cinco anos a fim de identificar se o tema da diversidade tem sido contemplado. Também foram pesquisados os temas de pesquisa dos TCCs dos últimos 05 anos a fim de verificar se a diversidade tem se constituído em tema de interesse dos docentes e acadêmicos do curso de Pedagogia.

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UEG foi elaborado de acordo com os eixos temáticos essenciais definidos pelo Ministério da Educação e pelo Conselho Estadual de Educação, em atendimento às disposições do Decreto n. 5.773/2006 e da Resolução CEE Pleno n. 02/2006, ambos para o período de vigência 2010-2019. O PDI pretende dar transparência a todos os atos da Universidade, apresentando sua política de educação superior para dez anos e metas para o período de cinco anos, já expressas no Capítulo II do PDI, e, por isso, é um documento relevante para o propósito da pesquisa.

Em relação à importância dos estudos sobre legislação em pesquisas qualitativas, além de servir para a verificação do suporte legal que dá sustentação à política pública brasileira de diversidade, no nosso caso, também, revela os pressupostos filosóficos que os permeiam. Por isso, revela-se como instrumento privilegiado nesta pesquisa.

Vale ressaltar que para a análise dos documentos foi levado em conta o que está dito e expresso em cada um deles, bem como o que não está dito, contemplando, portanto, os princípios da pesquisa qualitativa, pois não só o aparente foi levado em conta, mas também o sentido revelado pela ausência. Assim, tomamos todo o cuidado com os dados que emergiram no decorrer da busca, a fim de que pudessem ser transformados em categorias de análise.

Desse modo, a análise concentrou-se na identificação dos pressupostos que sinalizam os princípios da diversidade nesses marcos legais. Para tanto, foram consideradas três grandes esferas: a concepção predominante sobre a política de diversidade; as ações para a implementação dessa política na realidade institucional tanto da Secadi/MEC quanto da UEG e do Curso de Pedagogia; e a formação docente para lidar com a diversidade. Essas esferas foram fundamentais para identificar as percepções de reconhecimento e respeito à diversidade e para conduzir a análise, que verificou em que medida esses importantes aparatos institucionais indicavam ou não a necessidade de desenvolver os princípios da diversidade na formação docente.

### 3.3.2. Entrevistas

A opção pela entrevista deveu-se ao fato de ser uma importante técnica para a coleta de dados na abordagem que este estudo se fundamenta e por permitir um caráter interativo entre pesquisador e pesquisado (ANDRÉ; LUDKE, 2001, p. 33), possibilitando uma atmosfera de influência recíproca entre quem pergunta e quem responde. Além disso, uma entrevista bem feita pode permitir o tratamento de assuntos de variadas naturezas, cobrindo desde os temas mais simples aos mais complexos e de escolhas nitidamente individuais.

A **entrevista semiestruturada** foi realizada com base em um roteiro (Apêndice B), a fim de orientar a sua condução. Levando-se em conta, porém, que uma entrevista ganha significado na interação entrevistador/entrevistado, o roteiro é mais um instrumento flexível de orientação, podendo ser revisado ou adequado aos objetivos da pesquisa (DUARTE, 2002). Desse modo, a entrevista deixou de ser apenas mais uma técnica de coleta de dados para tornar-se momento ativo de construção do conhecimento e instrumento legítimo que permitiu captar as percepções e as múltiplas manifestações próprias de quem forneceu as informações, as opiniões e as impressões sobre o objeto de interesse da pesquisa.

Os 14 sujeitos que compuseram o universo da pesquisa foram selecionados levando-se em conta o grau de representatividade e a disponibilidade que manifestaram para participar do estudo. Trata-se de diretores/coordenadores da Secadi/MEC, da DEB/Capes e da Pró-Reitoria de Graduação (PrG) da UEG, considerados atores essenciais para o esclarecimento das questões discutidas, dada a posição privilegiada que ocupam na tomada de decisões e na implementação das políticas públicas.

Ao eleger a percepção e a atuação da burocracia da Secadi/MEC como elemento para analisar a capacidade do Estado, sustentamo-nos no pressuposto de que é a sua fragilidade que prejudica o desenvolvimento, e não sua prevalência, conforme pontua Evans (2004). Dos gestores uegeanos buscamos captar (i) a percepção que têm de diversidade, (ii) de formação de professores, (iii) ações tomadas pela UnU para implementação dos princípios da diversidade no processo formativo, bem como (iv) a importância do Curso de Pedagogia nesse contexto.

Foram realizadas 14 entrevistas no total, sendo 12 delas no segundo semestre de 2012 e duas no início de 2013. As entrevistas na Secadi/MEC e DEB/Capes foram realizadas em Brasília (DF) e as da PrG, em Anápolis (GO). Todas foram gravadas em gravador digital, num total de 14 horas de gravação. Cada entrevista durou em média uma hora, tendo sido

encerrada ao serem concluídos os itens previstos no roteiro e considerada suficiente para os propósitos do trabalho. O resultado deste trabalho se materializou em 289 páginas digitadas.

Realizamos a pré-testagem do roteiro de entrevista, a fim de verificar a pertinência das questões com o objeto de estudo. Para tanto, entrevistamos, em agosto de 2012, um professor pesquisador (E3), com título de doutorado, o qual em muito contribuiu para a validação desse instrumento. Os questionamentos e apontamentos iniciais serviram de reflexão para revisão e adaptação do roteiro da entrevista às especificidades da pesquisa.

Após um momento de hesitação sobre como seriam nominados os entrevistados no corpo da tese, optamos pelo anonimato, como forma de respeitar suas privacidades, evitando expô-los a alguma possível situação constrangedora, que viesse a prejudicá-los de alguma maneira. Desse modo, foram denominados de Entrevistado 01, 02, etc. (E1, E2, etc.), e assim, sucessivamente, seguido do órgão de ocupação e de acordo com a data da realização das entrevistas, como mostrado no Quadro 1.

DESCRIÇÃO	SUJEITOS ENTREVISTADOS	DATA DA ENTREVISTA
E1	Consultor Secadi/MEC	Outubro/2011
E2	Consultor Secadi/MEC	Outubro/2011
E3	Coordenadoria do Núcleo de Acessibilidade UFG/GO	Agosto/2012
E4	Diretoria DEB/Capes	Setembro/2012
E5	Coordenadoria Geral de Formação de Docentes da Educação Básica DEB/Capes	Setembro/2012
E6	Gerência de Graduação PrG/UEG	Outubro/2012
E7	Coordenadoria dos Cursos de Licenciatura PrG/UEG	Outubro/2012
E8	Diretoria de Políticas de Educação para a Juventude Secadi/MEC	Outubro/2012
E9	Gerência de Assuntos Estudantis PrG/UEG	Novembro/2012
E10	Diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania Secadi/MEC	Novembro/2012
E11	Diretoria de Políticas de Educação do Campo, Indígena e para as Relações Étnico-Raciais Secadi/MEC	Novembro/2012
E12	Coordenadoria de Políticas de Educação Especial Secadi/MEC	Novembro/2012
E13	Pró-Reitoria de Graduação PrG/UEG	Fevereiro/2013
E14	Diretoria de Políticas de Educação Especial Secadi/MEC	Abril/2013

Quadro 1 - Sujeitos entrevistados.

Fonte: Quadro elaborado pela pesquisadora.

O contato inicial com os sujeitos foi feito via *e-mail* ou telefonemas, para que a participação na pesquisa fosse agendada em conformidade com data e horário disponíveis para eles. Cabe ressaltar que, com essa carta informativa eletrônica (Apêndice C), os sujeitos tomaram ciência dos objetivos da pesquisa e que as entrevistas seriam presenciais e gravadas,

para comporem os dados de análise pela pesquisadora. Antes de iniciar cada entrevista, a pesquisadora apresentava o termo de consentimento livre e esclarecido (Apêndice D), para que fosse devidamente assinado pelo entrevistado. As entrevistas foram realizadas no local escolhido pelo entrevistado, de modo que não ocorressem interrupções desnecessárias, sendo que todas ocorreram no local de trabalho. Durante a realização das mesmas, procuramos interferir o mínimo possível, apenas quando necessário, para não sairmos do foco do tema, mas de modo que cada entrevistado pudesse manifestar sua opinião e percepção acerca do assunto em questão.

Conforme pontua Duarte (2004), realizar entrevista semiestruturada, de forma adequada e rigorosa, não é mais simples do que lançar mão de qualquer outro recurso destinado a coletar informações no campo. Principalmente quando se trata de identificar as percepções dos atores entrevistados, de modo a que “forneçam material **empírico rico e denso o suficiente para ser tomado como fonte de investigação**, o que demanda preparo teórico e competência técnica por parte do pesquisador” (Duarte, 2004, p. 216, grifo nosso).

Cabe registrar que a receptividade dos entrevistados da Secadi/MEC, da DEB/Capes e da Pró-Reitoria de Graduação da UEG em muito facilitou essa etapa da pesquisa. É importante frisar que, a despeito de algumas barreiras, a maioria das pessoas às quais recorremos, via *e-mail* ou telefonemas, foi muito solícita e atenciosa, e não impôs maiores dificuldades para agendar as entrevistas. A exceção coube a um servidor da Secadi/MEC, a quem só conseguimos entrevistar, após muita insistência, em abril de 2013, pois sentimos que o retorno ao campo – embora essa entrevista tenha sido realizada por telefone – fez-se necessário para esclarecer dúvidas, coletar novas informações sobre acontecimentos e circunstâncias relevantes na Secadi/MEC que foram pouco explorados nas entrevistas (DUARTE, 2002). Entendemos que sua negativa inicial deva-se provavelmente ao fato de a Secadi ser um órgão federal com o qual não tínhamos nenhum tipo de relacionamento anterior.

Em relação aos sujeitos do MEC – gestores e responsáveis diretos pela implementação da política pública da diversidade (Secadi/MEC) e da formação de professores (DEB/Capes) – as categorias observadas nas entrevistas privilegiaram detectar as características da burocracia, valendo ressaltar que a estrutura da burocracia do Estado e as relações entre Estado e sociedade influenciam diretamente as mudanças sociais (EVANS, 1995, 2004).

Com base em Stein e Tommasi (2006), focamos as **percepções e racionalidade**, a fim de identificar como são definidas as estratégias e os rumos das ações para atingir objetivos propostos; a **estabilidade**, a fim de identificar o tempo de permanência no cargo (curto ou longo prazo) – tendo em vista que esta interfere diretamente na maturação das ideias e na política, caracterizando sua vulnerabilidade –, e ainda, para verificar se a ocupação do cargo foi por concurso público, sinalizado pela meritocracia, ou por nomeação ou indicação; os **interesses**, para verificar as preferências dadas nas tomadas de decisões; a **capacidade de ação**, para identificar as habilidades e as competências do ator/sujeito diante de seus subordinados, como o carisma, o nível de aceitação, a mobilização e a liderança.

Essas categorias permitiram a análise das percepções da burocracia bem como a identificação de sua capacidade institucional na implementação do discurso da diversidade nos aparatos de formação docente. Para tanto, foi importante identificar a diversidade dos sujeitos sociais e das racionalidades que conduzem a desencontros, embates e conflitos, na medida em que se têm diferentes interesses, diferentes competências e papéis, que produzem diferenciação da perspectiva de tempo que orienta cada racionalidade, sendo difícil o estabelecimento de limites e de consenso (SILVA, 2008).

### 3.3.3 Questionários

Este item descreve o estudo referente à Universidade Estadual de Goiás, sendo recortado para o curso de Pedagogia. As Unidades Universitárias (UnUs) estão situadas em diferentes municípios do Estado de Goiás. Atualmente são, ao todo, 42 (quarenta e duas) e, destas, 15 (quinze)<sup>27</sup> ofertam o curso regular de Pedagogia, na modalidade de Licenciatura, delimitação desta proposta. O intuito de pesquisar este curso, especificamente, se dá pelo seu caráter formador e habilitador para o exercício do magistério no ensino Fundamental e em outras instâncias educacionais. Além disso, prevê ao seu egresso uma formação capaz de criar teoria para uma ação qualificada no processo educativo, tendo como função básica a formação do homem na sua totalidade (UEG, 2013). Esta proposta é, a nosso ver, o que distingue o curso dos demais e, neste sentido, pressupõe-se que sua política interna veiculada nos projetos pedagógicos dos Cursos deva estar afinada com as políticas externas para a diversidade humana, o que justifica o recorte do estudo neste curso especificamente.

---

<sup>27</sup> As 15 UnUs que ofertam o curso regular de Licenciatura em Pedagogia são: UnUCSEH Anápolis; UnU Campos Belos; UnU Crixás; UnU formosa; UnU Goianésia; UnU Inhumas; UnU Itaberaí; UnU Jaraguá; UnU Luziânia; UnU Minaçu; UnU Pires do Rio; UnU Quirinópolis; UnU São Luis de Montes Belos; UnU São Miguel do Araguaia e UnU Uruaçu.

Em relação aos gestores, todos os 15 Coordenadores do Curso de Pedagogia da UEG compuseram a amostragem intencional por considerá-los sujeitos essenciais, no esclarecimento das questões discutidas, dada a condição de representatividade social no contexto da gestão acadêmica e pela posição privilegiada na tomada de decisões no curso de Pedagogia.

Nesse sentido, consideramos que a aplicação de questionário e o uso de entrevistas semiestruturadas são procedimentos que não se opõem, ao contrário, se completam (MINAYO, 2002). No nosso caso, serviram de base para o cruzamento dos dados obtidos nas entrevistas realizadas com a realidade uegeana.

O questionário (Apêndice E) contou com 13 questões, sendo oito questões abertas e cinco fechadas, e teve como objetivo verificar em que medida ocorre a institucionalização das políticas públicas de diversidade no curso de Licenciatura em Pedagogia da Universidade Estadual de Goiás (UEG). Contou com uma introdução esclarecendo o objetivo da pesquisa e os contatos da pesquisadora para casos de dúvida e não exigiu nenhum tipo de identificação do respondente.

Foi realizado um teste piloto com dois professores pesquisadores e um Coordenador de TCC do Curso de Pedagogia da UEG com a finalidade de análise da quantidade, pertinência e clareza das questões propostas, o que pode ser melhorado após as sugestões de cada um.

Após o mapeamento do quadro de servidores no sítio da UEG, na primeira quinzena do mês de junho de 2013, fizemos o primeiro contato por meio de telefonemas a cada um dos Coordenadores, momento em que nos identificamos e solicitamos a colaboração nas respostas do questionário. Fomos prontamente atendidos por todos. Em seguida, o convite foi formalizado por meio de um *e-mail* no qual explicamos que o envio do questionário seria via “Google Docs”<sup>28</sup>, o que foi feito em seguida. A adoção deste aplicativo permite atingir, simultaneamente, grande número de pessoas otimizando o uso do tempo na coleta de dados sem ter que recorrer pessoalmente a cada pesquisado, tendo em vista que as UnUs da UEG estão distribuídas por todo o Estado de Goiás, além de um longo período de greve iniciado no

---

<sup>28</sup> O “Google Docs” é um pacote de produtos que permite criar diferentes tipos de documentos, trabalhar neles em tempo real com outras pessoas e armazená-los juntamente com outros arquivos: tudo feito *on-line* e gratuitamente. Com uma conexão à Internet, é possível acessar seus documentos e arquivos a partir de qualquer computador, em qualquer lugar do mundo. Também há algumas tarefas que você pode realizar sem conexão à Internet. Disponível em <https://support.google.com/drive/answer/49008?hl=pt-BR>. Acesso em 30 de maio de 2013.

mês de abril/2013 com retorno das atividades acadêmicas somente no mês de agosto, período que coincidiu com a coleta de dados.

O retorno das respostas de um questionário, principalmente quando sua aplicação não ocorre de forma presencial, é sempre gerado por momentos de expectativa e de espera pelo pesquisador. No prazo de uma semana sem retorno, fizemos contato com os Coordenadores, via *e-mail e telefonemas*, solicitando a colaboração nas respostas, o que resultou no retorno de nove questionários respondidos. Com as férias iniciadas em julho, fizemos mais contatos, via *e-mail*, na tentativa de aumentar o índice de questionários respondidos. O resultado foi promissor e obtivemos um total de 12 respostas (retorno de 80%).

### 3.3.4 Projetos de pesquisa, extensão e TCCs do curso de Pedagogia da UEG

A fim de verificar se o tema da diversidade vem sendo tema de interesse no curso de Pedagogia foi solicitado às Pró-Reitorias de Pesquisa e Pós-Graduação e Extensão, os registros dos projetos de pesquisa e extensão oriundos do curso de Pedagogia e cadastrados nos últimos 05 anos. Fomos prontamente atendidos.

Em relação aos TCCs, foi solicitado aos coordenadores de curso, via telefonemas e e-mail, a relação de todos os TCCs produzidos nos últimos 05 anos nas 15 UnUs que ofertam o curso regular presencial. Após vários contatos e muita insistência, das 15 UnUs contatadas, apenas 08 responderam a solicitação e uma respondeu que não havia registro desses dados. Das 08 UnUs respondentes, uma forneceu a listagem apenas do ano de 2012 por se tratar de uma Unidade ainda recente com a primeira turma em formação.

## 3.4 Análise das informações coletadas

O processo de análise em pesquisa qualitativa não é tarefa fácil, sobretudo no que se refere à interferência de nossa subjetividade no objeto de estudo. Estar atento a isso é fundamental para analisar a percepção dos atores, uma vez que o uso dessa abordagem suscita, de imediato, uma série de questões éticas decorrentes da interação do pesquisador com os sujeitos pesquisados (ANDRÉ; LUDKE, 2001). Por isso, também, é tarefa complicada e exige muito cuidado com a interpretação, a construção de categorias e, principalmente, com uma tendência bastante comum entre pesquisadores que se debruçam sobre o material

empírico procurando “extrair” dali elementos que confirmem suas hipóteses de trabalho e/ou os pressupostos de suas teorias de referência, conforme destaca Duarte (2004).

As perguntas que se colocam neste momento são: por onde começar? O que fazer com tantas informações? Como estruturar os conceitos, as concepções e as categorias?

Apoiamo-nos em Minayo (2008), que apresenta uma proposta bastante pertinente para interpretar dados numa pesquisa qualitativa, denominada de “método hermenêutico dialético”. Para a autora, esse método é o mais eficiente para dar conta de uma “interpretação aproximada da realidade. Essa metodologia coloca a fala em seu contexto para entendê-la a partir do seu interior e no campo da especificidade histórica e totalizante em que é produzida” (p. 231). Além disso, toma como centro da análise a prática social, a ação humana, e a considera como resultado de condições anteriores, exteriores, mas também como práxis. São aspectos coerentes, com os quais reforçamos o contexto histórico, a trajetória e suas implicações como itens fundamentais para compreendermos as mudanças nas instituições e as ações dos sujeitos num determinado contexto, pois reconhecem os fenômenos sociais sempre com resultados e efeitos da atividade criadora, tanto imediata quanto institucionalizada.

Minayo (2008) esclarece que esse momento pode ser realizado em três etapas: (i) ordenação dos dados; (ii) classificação dos dados e (iii) análise final.

O processo de **ordenação dos dados** compreende o mapeamento e a sistematização de todos os dados obtidos no trabalho de campo. Assim sendo, a transcrição das entrevistas foi feita inicialmente por um especialista, pois achamos mais prudente recorrer a outra pessoa para esse trabalho, de modo a respeitar e não interferir na qualidade das informações prestadas pelo entrevistado e, assim, garantir o rigor científico, a validade e a confiabilidade dos dados.

As **entrevistas** foram ordenadas e nominadas. Realizamos uma primeira leitura tanto dos documentos consultados quanto do material resultante das entrevistas, com a finalidade de construir um panorama geral da fala dos atores. Depois, foram realizadas leituras sucessivas, de forma minuciosa, para identificar informações importantes e evitar o risco de uma leitura equivocada do material disponível, incorrendo na ilusão de pensar que todas as informações se apresentam de forma transparente à primeira vista, conforme Minayo (2002) aponta.

Esse é um momento muito solitário, atento e individualizado do pesquisador, pois nem todas as informações obtidas nas entrevistas constituem material de análise, sendo, pois,

necessário fazer recortes daquilo que se intenta interpretar numa pesquisa qualitativa, reforçando que o que se analisa é o conteúdo que foi descrito pelos sujeitos. Daí o zelo com a seleção de informações relevantes e com o que emergiu no decorrer das entrevistas, movimento característico de uma pesquisa qualitativa que, conforme Duarte (2002), se dá pelo processo de mediação do abstrato.

[...] muitas leituras do material de que se dispõe, cruzando informações aparentemente desconexas, interpretando respostas, ajudam a classificar, com um certo grau de objetividade, o que se depreende da leitura/interpretação daqueles diferentes textos. Assim, fragmentos de discursos, imagens, trechos de entrevistas, expressões recorrentes e significativas, constituem traços, elementos em torno dos quais construir-se-ão reflexões, serão levantadas dúvidas ou reafirmadas convicções (DUARTE, 2002, p. 152).

Em relação ao **questionário** aplicado aos coordenadores, o procedimento foi o mesmo. Inicialmente fizemos uma leitura detida de todas as respostas fornecidas com a finalidade de identificar a percepção e atuação dos Coordenadores dos Cursos de Pedagogia ofertados pela UEG referente à implementação dos princípios de diversidade no aspecto formativo do Curso. A partir daí, os questionários foram enumerados de 01 a 12, respeitando-se a ordem de recebimento e, na análise dos dados apresentados no Capítulo 6, foram codificados como Resposta 1, 2, etc, seguida da expressão Coordenador do Curso de Pedagogia/UEG (R1 CCP/UEG, R2 CCP/UEG, etc.) e, assim, sucessivamente.

Repetimos o mesmo procedimento de leitura com os arquivos dos **projetos de pesquisa e extensão**. O primeiro cuidado foi mapear todos os projetos oriundos do curso de Pedagogia, para em seguida identificar aqueles com temas da diversidade. Após essa identificação agrupamos os projetos de pesquisa em 07 dimensões e as ações de extensão em 09 temáticas para verificar os possíveis temas de maior incidência nas pesquisas coordenadas pelos professores/Coordenadores.

Os dados dos **TCCs** recebidos dos cursos de Pedagogia foram enumerados de 01 a 08 por ordem de recebimento. Após uma primeira leitura identificamos o montante geral por UnUs que reunidos em um só arquivo, se materializaram em 788 títulos para em seguida, separar os temas que tratavam da diversidade. Desses identificamos 122 temas que tratavam de aspectos referentes à diversidade. Em seguida foram agrupados em 14 temáticas trabalhadas pelos acadêmicos.

O processo da **classificação dos dados** é outra etapa importante da pesquisa qualitativa, pois aqui nos debruçamos sobre o material organizado, fazendo as devidas revisões por meio de releituras e da busca de sentidos para o objeto de estudo a fim de

elaborar as categorias. Esse procedimento tem como princípio a convicção de que os dados não existem por si sós, pois são construídos a partir do questionamento que fazemos sobre eles, com base nos fundamentos teóricos (MINAYO, 2008). Foi nesse momento que nos deparamos com a necessidade de buscar outra entrevista na Secadi/MEC para a complementação de alguns dados e por considerar a importância da informação para a pesquisa. Constatamos que, de fato, esse depoimento era importante, pois se tratava de um gestor que fez parte da transição da Secad para a Secadi, ao contrário da maioria dos outros entrevistados, cuja lotação era bem recente na Secretaria.

Esse processo permitiu-nos identificar aspectos importantes sobre a percepção e a atuação dos gestores da Secadi/MEC, conforme ação assumida na função exercida no cargo, além das percepções e ações dos gestores da UEG no processo de implementação da política pública brasileira de diversidade, fios condutores da nossa investigação. De igual maneira, após repetidas leituras, os dados dos questionários dos coordenadores do curso de Pedagogia possibilitou a identificação das seguintes esferas: (i) concepção de diversidade (ii) ações para implementar os princípios da diversidade no Curso regular de Licenciatura em Pedagogia; (iii) o Curso de Pedagogia como promotor de uma formação para a diversidade; e (iv) interesse da equipe docente e discente pelo tema da diversidade. Já os dados referentes aos projetos de pesquisa, extensão e TCCs permitiu-nos verificar se o tema tem sido de interesse tanto dos professores pesquisadores, quanto dos acadêmicos da UEG.

A partir desse conjunto de informações, categorias emergiram da busca e foram organizadas em seis grandes temas, a saber:

- a) Concepção de diversidade;
- b) Trajetória da política pública de diversidade nos marcos legais;
- c) Diretrizes nacionais e mecanismos de *enforcement*;
- d) Atuação e percepção da burocracia estatal acerca da política pública de diversidade, levando-se em conta a racionalidade, os interesses, as capacidade de ação e a rotatividade desses atores;
- e) Atuação e percepção dos gestores da UEG e do Curso de Pedagogia como responsáveis pela formação do pedagogo para lidar com a diversidade na sala de aula;
- f) O Curso de Pedagogia da UEG e suas diretrizes.
- g) A diversidade nos projetos de pesquisa, extensão da UEG e nos TCCs dos cursos de Pedagogia nos últimos 05 anos.

A etapa da **análise final** é o momento em que se estabelecem as devidas articulações entre os dados coletados e o referencial teórico que norteia a investigação, a fim de dar materialidade e fundamento às questões indagadas e aos objetivos propostos. Eis aqui “o verdadeiro momento dialético através do movimento incessante que se eleva do empírico para o teórico e vice-versa, que dança entre o concreto e o abstrato, entre o particular e o geral, visando o concreto pensado” (MINAYO, 2008, p. 238). Isso não significa que esse movimento não tenha perpassado as duas fases anteriores, mas é aqui que, de fato, ele se concretiza.

Neste caso, o olhar esteve atento não apenas ao que está explícito, mas também à ausência desses princípios nos documentos consultados, isto é, na legislação internacional e nacional, além dos Editais, Portarias e Resoluções da Secadi/MEC, utilizados como mecanismos de *enforcement* para viabilizar a implementação da política pública de diversidade, conforme desenvolvido no Capítulo 4, além das diretrizes da UEG e do Curso de Pedagogia no contexto pesquisado.

Com o conjunto desse material levantado foi possível traçar a trajetória da política de diversidade no Brasil (Capítulo 4), fazer a análise da capacidade do Estado de formular e implementar a política de diversidade (Capítulo 5), além de situar a UEG e seu Curso de Pedagogia nesse espectro, a partir da percepção e atuação dos gestores da PrP, dos coordenadores do curso de Pedagogia, bem como do mapeamento do tema da diversidade nos projetos de pesquisa, extensão e TCCs nos últimos 05 anos (Capítulo 6).

A capacidade do Estado brasileiro foi analisada a partir das entrevistas com os gestores da Secadi/MEC e da DEB/Capes, quando buscamos identificar a implementação dos princípios da diversidade por meio da organização de sua burocracia. As características da burocracia, a efetividade das suas ações, a autonomia para tomar decisões, a capacidade de fazer escolhas e as percepções dos entrevistados e dos demais atores e gestores envolvidos, confrontados com os demais dados, serviram como elementos para analisar a “forma como o jogo é jogado”.

Por isso, olhar as características da atuação da burocracia estatal permitiu-nos analisar as propriedades da política pública da diversidade a partir da sua trajetória, bem como identificar a capacidade do Estado nesse aspecto, dado o momento histórico e social no qual vivemos. A base para essa abordagem da capacidade do Estado e do institucionalismo foi desenvolvida nos Capítulos 1 e 2 deste trabalho.

Vale ressaltar que o uso de mais de uma teoria como lentes de análise de um objeto de estudo está fundamentado na triangulação, método que vem ocupando lugar de destaque nas pesquisas qualitativas e “no estudo das políticas públicas”, conforme atesta Minayo (2006, p. 382). Torna-se, ainda, mais produtiva e valiosa, se diversas abordagens teóricas forem utilizadas ou ao menos consideradas (FLICK, 2009) e como uma nova perspectiva no campo metodológico, associando a abordagem qualitativa e quantitativa, ou seja, mais de uma técnica para o processo investigativo, dando maior rigor, credibilidade e validação para a pesquisa.

Conforme Denzin (1989), citado por Flick (2009), existem quatro tipos básicos de triangulação: (i) a triangulação de dados, (ii) triangulação do investigador, (iii) triangulação teórica e (iv) triangulação metodológica. Para o autor, a *triangulação de dados* consiste em envolver no estudo diferentes fontes de dados, onde o fenômeno deve ser estudado em datas e locais distintos e a partir de pessoas diferentes. A *triangulação do investigador* faz uso de diferentes observadores ou entrevistadores sobre o assunto para detectar e minimizar as visões tendenciosas resultantes da condição humana do pesquisador. A *triangulação teórica* recorre à vários pontos de vista teóricos situando-os lado a lado estendendo as possibilidades de produção de conhecimento e, por fim, a *triangulação metodológica* pode ser aplicada dentro do método utilizando-se, por exemplo, com sub-escalas diferentes para medir um item de um questionário e/ou combinando a triangulação entre um método e outro como o uso de questionário com uma entrevista semiestruturada.

No nosso caso, apoiamo-nos na triangulação teórica, que consiste em utilizar mais de uma teoria no trabalho de pesquisa e na triangulação metodológica ao adotar o uso da entrevista semiestruturada com os gestores da Secadi/Mec, DEB/Capes e gestores da PrG/UEG e o questionário com os Coordenadores do Curso de Pedagogia das UnUs da UEG, bem como os resultados dos projetos de pesquisa, extensão e TCCs do curso de Pedagogia referente aos últimos 5 anos, por meio de análise documental.

Desse modo, a abordagem do institucionalismo, da capacidade burocrática do Estado, sobretudo, quando se analisa a política pública brasileira de diversidade, pareceu-nos coerente, pois essa combinação converge para uma dinâmica que vai ao encontro do caráter interdisciplinar desenvolvido pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) – molduras conceituais do Curso – e fundamenta as disciplinas que permearam o curso de doutoramento que oferece. O PPED prima pela valorização dos distintos campos do saber, além de dar ênfase à capacitação de gestores

públicos, profissionais e docentes, voltada para a renovação do Estado brasileiro e latino-americano e para a formulação e discussão de estratégias e políticas a partir de uma sólida base de conhecimentos teóricos e de experiências comparadas de políticas públicas, conforme pressupostos do próprio Programa.

Segundo Minayo e outros (2005), essa proposta de triangulação agrega uma postura dialética e dialógica ao respeitar o que há de específico em cada uma das teorias, bem como ao aproveitar as qualidades comuns entre elas, sem que uma seja subsumida pela outra. Além disso, integra a compreensão das relações envolvidas na implementação das ações e a visão que diferenciados atores constroem sobre a política. A Figura 3 ilustra esse entendimento.



Figura 3 – Triangulação teórica.  
Fonte: Figura elaborada pela pesquisadora.

Foi sob esse olhar que construímos o arcabouço para a análise qualitativa, descritiva e interpretativa de todas as informações coletadas, tanto das entrevistas semiestruturadas quanto dos documentos consultados, a fim de que, ao confrontá-las com a teoria de apoio, pudessem ter significados e responder aos objetivos da pesquisa.

A par disso, cabe ressaltar que, em se constituindo também uma análise da percepção e atuação da burocracia na formulação e implementação da política pública brasileira de diversidade, o processo de divulgação e devolução dos resultados aos atores participantes da pesquisa é de fundamental importância. Neste sentido, corroborando Silva (2008), reconhecemos que a publicização de resultados para beneficiários e a sociedade de modo geral constitui aspecto fundamental para que sua aplicação extrapole o âmbito técnico,

concebendo a publicização, assim, como instrumento de controle social e de pressão por direitos sociais.

Por isso, nos comprometemos a enviar cópia da tese para cada órgão pesquisado (Secadi/MEC, DEB/Capes e PrG/UEG), como forma de contribuir para suscitar uma reflexão acerca do resultado final obtido, pois, conforme Silva (2008), toda política pública é um mecanismo de mudança social.

Ademais, o método qualitativo de pesquisa que escolhemos exigiu de nós, como pesquisadora, certos cuidados e habilidades para analisar o conteúdo apresentado, mas, de certo modo, também, acabou por refletir nosso próprio conhecimento, experiência e concepções acerca do que interpretamos. Um processo de pesquisa nunca é, de fato, neutro, e muito menos se dá sem o ato de ação-reflexão-ação. Entendemos que essa unidade dialética constitui, de maneira permanente, o modo de ser ou de transformar o mundo que caracteriza um pesquisador.

Sabemos que este capítulo não explicita a riqueza que foi a trajetória e o aprendizado decorrentes da pesquisa, mas para atendermos aos objetivos da tese, passamos agora a abordar no Capítulo 4, a trajetória e a construção da agenda das políticas públicas de diversidade, apontando seus limites e suas possibilidades de mudanças.

## CAPÍTULO 4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIVERSIDADE: CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES

*A teoria sem a prática vira 'verbalismo', assim como a prática sem teoria, vira ativismo. No entanto, quando se une a prática com a teoria tem-se a práxis, a ação criadora e modificadora da realidade.*

*Paulo Freire*

Neste Capítulo apresentamos a trajetória histórica<sup>29</sup> e a construção da agenda das políticas públicas de diversidade, apontando seus limites e suas possibilidades de mudanças, sobretudo, ao longo da historiografia brasileira. Traz como elementos de referência os marcos legais internacionais e suas influências sobre a legislação brasileira, os embates, os interesses em jogo e os arranjos que gradativamente foram tecendo as estruturas necessárias para sua formulação e implementação em âmbito nacional, ou seja, como a ação criadora do homem foi modificando a sua realidade, segundo reflexões de Paulo Freire na epígrafe de entrada do Capítulo.

### **4.1 A trajetória das políticas públicas de diversidade: limites e possibilidades**

Sabemos que uma política pública não se efetiva em um passe de mágica, da noite para o dia, e nem sempre traduz, segundo a lógica capitalista, apenas os interesses do Estado. Mudanças vão se conformando e dando novos sentidos aos termos, às ações e aspirações. Assim, a terminologia diversidade adotada nesta pesquisa pode ser caracterizada como um conceito que engendra as concepções recentes. Daí, consideramos ser relevante revisitar a trajetória histórica pela qual foi-se delineando, a fim de identificarmos suas diferentes feições e interpretações, pois “falar de política é falar de diversidade e contradição” (SILVA, 2008, p. 90).

Ademais, a relevância de se compreender a dependência das trajetórias pelas quais uma política pública vai sendo construída, adaptada e modificada, em conformidade com as

---

<sup>29</sup> Vale ressaltar que para tratarmos da trajetória histórica da inclusão, mantemos a utilização dos termos inclusão e educação especial para manter a fidelidade aos autores utilizados e até mesmo para refletir a própria evolução do conceito. Porém, o entendimento que se tem de diversidade nessa tese é de constitui-se numa forma natural de existir, um tratamento em que “todos” os alunos se sintam respeitados e reconhecidos nas suas diferenças, ou melhor, que sejam acolhidos em escolas que não sejam indiferentes às diferenças.

condições históricas que a condicionam, está em considerar tanto o passado quanto o “depois”, conforme pontuam Mahoney e Thellen (2010).

De maneira geral, a história da educação inclusiva pode ser visualizada a partir de quatro fases distintas, de acordo com Sasaki (1997): a exclusão, a segregação, a integração e por fim, a diversidade. Entretanto, entendemos que não podemos colocar a diversidade nesse mesmo patamar linear das fases anteriores, pois seria até contraditório.

Nota-se, portanto, que as mudanças atingem todas as dimensões, inclusive do sistema educacional e redimensionam seus papéis e sua reconfiguração sendo claramente percebidas no arcabouço dos acontecimentos que sustentaram as mudanças nas políticas públicas brasileiras vigentes.

#### **4.2 O impacto das políticas públicas de diversidade no sistema educacional brasileiro**

As tentativas para compreender a trajetória da educação para a diversidade no Brasil apontam que, em conformidade com a própria história da educação regular brasileira, ela se deu tardiamente, no contexto do Império (MAZZOTA, 1996, 2005; BUENO, 2001; KASSAR, 2011). A educação especial foi construída separadamente da educação oferecida à população que não apresentava diferenças ou características explícitas que a caracterizasse como ‘anormal’ (KASSAR, 2011), constituindo-se como um campo de atuação específico. Muitas vezes, não havia interlocução com a educação comum e os alunos das classes especiais eram separados dos demais, numa prática segregacionista.

Neste sentido, corroboramos que a análise do contexto de influência na formulação das “políticas, torna-se útil e necessária para se compreender o jogo de influências e múltiplas agendas no processo de configuração de políticas no processo histórico”, conforme pontua Mainardes (2009, p. 12).

Segundo Mazzota (1996), registros da gênese dessa modalidade de educação na política educacional brasileira estão concentrados na segunda metade do século XX, mais precisamente a partir da década de 1960, com ações isoladas de instituições privadas, sob o formato de campanhas destinadas ao atendimento de pessoas deficientes.

O autor pontua que a trajetória da educação especial no Brasil nasceu por meio de ações isoladas e individuais por parte de pessoas que diretamente estavam envolvidas com a

questão da deficiência, e esse envolvimento, quase sempre esteve respaldado por experiências desenvolvidas na Europa e nos Estados Unidos (MAZZOTTA, 1996).

Esse é um ponto importante de ser ressaltado, porque “na prática as políticas são frequentemente obscuras, algumas vezes inexecutáveis, mas podem ser, mesmo assim, poderosos instrumentos de retórica, ou seja, formas de falar sobre o mundo, caminhos de mudança do que pensamos sobre o que fazemos” (BALL; MAINARDES, 2011, p. 13).

Ademais, considerando que uma política pública reflete os contornos da economia e da política de determinado país e, sobretudo, da concepção de Estado veiculada, é importante identificar os atores e a arena onde os embates consubstanciaram a mudança tardia na concepção e na história da educação inclusiva, nos marcos dos aparatos institucionais da educação brasileira.

Vale ressaltar que, com o Decreto n. 72.425, de 3 de julho de 1973, foi criado o Centro Nacional de Educação Especial (CENESP)<sup>30</sup>, órgão central de direção superior vinculado ao MEC, com a finalidade de promover a expansão e a melhoria do atendimento aos excepcionais em todo o território nacional. Esse órgão representou a primeira iniciativa do governo do presidente Médici para institucionalizar, de fato, a educação especial como política pública inclusiva. O Art. 2º do referido Decreto enfatiza a necessidade de

proporcionar oportunidades de educação, propondo e implementando estratégias decorrentes dos princípios doutrinários e políticos, que orientam a Educação Especial no período pré-escolar, nos ensinos de 1º e 2º graus, superior e supletivo, para os deficientes da visão, audição, mentais, físicos, educandos com problemas de conduta para os que possuam deficiências múltiplas e os superdotados, visando sua participação progressiva na comunidade. (BRASIL, 1974)

Embora ainda limitado pela carência da visão geral da situação da educação especial no Brasil, o CENESP abriu a possibilidade de planejar e coordenar ações para os diferentes níveis de ensino até então não atendidos pela legislação.

O Decreto n. 72.425/1973 foi também considerado um avanço na trajetória da educação especial, por extinguir, em seu Art. 10, a Campanha Nacional de Educação de Cegos (CENEC) e a Campanha Nacional de Educação e Reabilitação de Deficientes Mentais (CADEME), criadas, respectivamente, pelos Decretos n. 44.236, de 1º de agosto de 1958, com as alterações do Decreto n. 48.252, de 31 de maio de 1960, e pelo Decreto n. 48.961, de 22 de setembro de 1960, e cujos acervos financeiros, inclusive de campanhas agora extintas, e

---

<sup>30</sup> Durante o governo Médici, o Ministro da Educação era o, até então, senador Jarbas Passarinho.

patrimoniais se reverteriam para o CENESP. Um foco relevante do novo órgão foi a atenção dispensada à formação de recursos humanos para lidar com a educação especial nas suas especificidades.

Contraditoriamente, porém, aos princípios inclusivos, mesmo com a criação do CENESP para planejar e regulamentar a educação inclusiva no país, o foco ainda estava centrado no modelo integracionista, que marcou de forma generalizada o ensino especial no mundo todo. Não se pode, entretanto, negar que, em termos de política pública, sua criação mostrou uma vertente mais democratizadora do Estado, ao estender os serviços públicos aos mais vulneráveis e em situação de desamparo, tanto na educação quanto no trabalho.

Já nos princípios da década de 1980, embora marcados por um período de séria recessão, provocada pelo declínio no PIB e o alto índice de desemprego, sinais de abertura indicavam mudanças no campo político. “O regime autoritário foi se abrindo e as diferenças ideológicas e pessoais começaram a emergir” (FAUSTO, 2009, p. 280). Instaure-se, nesse contexto, um clima de democratização, de descentralização do Estado e de erosão do desenvolvimento nacional, que criou as condições para o surgimento de reformas e de estruturas fiscais e mecanismos subnacionais de formulação de políticas no Brasil, conforme ilustra Montero (2001).

Em meio à efervescência política do governo de José Sarney, em 1986, pelo Decreto n. 93.613, o Centro Nacional de Educação Especial (CENESP) foi extinto e criada a Secretaria de Educação Especial (SESP), órgão central de direção superior do Ministério da Educação, com a finalidade de “assessorar o Ministro de Estado na formulação de políticas e na fixação de diretrizes para a educação especial, em todos os níveis e modalidades de ensino e para pessoas portadoras de deficiência, problema de conduta e superdotadas” (BRASIL, 1986). Foram mantidas, basicamente, a estrutura do CENESP e suas competências no âmbito do MEC, caracterizando-se a SESP pela “centralização do poder de decisão e execução, por uma atuação marcadamente terapêutica e assistencial ao invés de educacional, dando ênfase ao atendimento segregado realizado por instituições especializadas e particulares” (MAZZOTTA, 1990, p. 107).

Ainda no mesmo ano, de forma paralela, foi criada a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE), instituída pelo Decreto n. 93.481/1986 e vinculada à Secretaria da Justiça e da Cidadania da Presidência da República. Era atribuição da CORDE a gestão de políticas voltadas para a diversidade da pessoa portadora de deficiência em todas as esferas que compõem a sociedade. Teve como objetivo

apoiar e promover o desenvolvimento de programas que levassem em conta a participação social e política da pessoa com deficiência, de suas organizações representativas e de iniciativas comunitárias.

Composto por órgãos governamentais e não governamentais, a CORDE ganhou representatividade em âmbito nacional, fortalecendo a política de educação especial. Sua transferência, no entanto, para o Ministério da Ação Social, em 1989, representou um retrocesso na dinâmica de desenvolvimento das políticas públicas de diversidade, que vinham ganhando espaço nas decisões governamentais e, mais uma vez, o campo da educação especial passa a figurar como uma coordenação para a área.

No campo educacional, a Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, uma das mais importantes reformas brasileiras pós-década de 1980, estabelece no Art. 205 que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. O Art. 208, inciso III, por sua vez, coloca a educação como dever do Estado, a quem cabe garantir atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino.

A denominação “excepcional” desaparece do texto da Constituição e, embora o termo “preferencialmente” deixe lacunas para distintas interpretações, pode-se considerar um avanço na conquista dos direitos e de exercício de cidadania no país. A partir daí, os Estados, como entes federados, passam a adotar a educação especial por meio de suas próprias secretarias de Educação, incorporando seus princípios no ensino regular público, embora ainda com os resquícios de um duplo sistema de ensino: o regular e o especial.

Mais uma vez, em outro momento de efervescência da política nacional, a educação especial continua seu processo de perda de poder, desta feita, adotada como plataforma de governo de Collor de Mello, uma vez que o MEC passa novamente por uma reestruturação, aprovada pelo Decreto n. 99.678, de 8 de novembro de 1990. Foi criado, então, o Departamento de Educação Supletiva e Especial (DESE), vinculado à Secretaria Nacional de Educação Básica (SENEB).

Com o objetivo de propor ao Ministro da Educação a política e as diretrizes para o desenvolvimento da educação básica e da educação especial e sugerir o desenvolvimento de uma política de formação e valorização do magistério para a educação especial, a SENEB e o

DESE buscam subsidiar a formulação de políticas, diretrizes, estratégias e critérios para o desenvolvimento do ensino supletivo e da educação especial e apoiar as ações necessárias à sua definição, implementação e avaliação (BRASIL, 1990). O então Ministro da Educação Carlos Chiarelli – autor da célebre frase “no Brasil, os professores fingem que ensinam, os alunos fingem que aprendem e o governo finge que controla”<sup>31</sup> –, fez, contudo, severas críticas à capacidade do Estado de administrar a educação pública brasileira com qualidade.

Numa gestão centralizada e autoritária, que lhe rendeu uma gestão de apenas um ano no MEC, Chiarelli foi substituído por José Goldemberg, em agosto de 1991. Interessante frisar que em três curtas gestões<sup>32</sup>, pouco fez o MEC pela educação e muito menos pela educação especial, que, nesse período, se viu fadada a momentos de oscilação e alternância entre um Ministro e outro, até o *impeachment* de Collor.

Segundo análise de Mazzotta (2001), até o final de 1991, passaram pelo DESE duas diretoras, e a Coordenação de Educação Especial foi desativada. Conforme o autor, todas as atribuições específicas da educação especial passaram, então, a ser exercidas pela nova diretora do DESE, Maria Luiza Mendonça Araújo, psicóloga e professora aposentada da Universidade de Brasília.

Toda essa instabilidade que caracteriza a política de educação especial e a burocracia no âmbito do MEC contribuiu para enfraquecer o seu avanço nesse período, reduzindo sua efetividade. Essa volatilidade se dá em meio ao maior movimento mundial pela educação inclusiva, que reuniu educadores de vários países: a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990. Mas a política de educação inclusiva brasileira refluiu, apesar da forte mobilização dos movimentos sociais. Podemos, no entanto, dizer que o direito de todos à educação sinaliza uma concepção que se alinha ao processo de democratização do período, visto que o país já atravessava uma intensa onda discursiva na defesa do exercício da cidadania plena, tão negada ao longo dos anos da ditadura militar.

Murilo Hingel assume o MEC no governo de Itamar Franco (1992-1995) e, diferentemente do ocorrido com os Ministros anteriores, o caráter pedagógico da educação parece ganhar destaque na sua gestão, ao conclamar acordos e negociações com os entes

---

<sup>31</sup> Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/145242498/HISTORIA-EDUCACAO-BRASILEIRA>. Acesso em 20/02/2013.

<sup>32</sup> Inclui-se, aqui, a gestão de Eraldo Tinoco Melo, que substituiu Goldemberg no MEC, ficando no cargo de agosto de 1992 a outubro de 1992.

federados e o apoio da sociedade civil para mudar os rumos da educação brasileira, demonstrando sinais de prioridade para a área. Tanto que, no fim de 1992, a SEESP reaparece na nova estrutura do MEC, constituindo-se como órgão responsável para tratar da educação especial no país. Assume a sua direção a professora Rosita Edler de Carvalho, que já havia ocupado diversos cargos no CENESP e na CORDE, portanto, com o perfil técnico e profissional exigido para o exercício do cargo.

Como se vê, a entrada na década de 1990 inspirava uma nova feição para um sólido modelo democratizante, em que o “encontro de personagens sem a mediação do oligarca obrigará os atores a identificar seus interesses, cooperativos e conflitantes, e negociar os termos de contrato democrático – aquele que há de resgatar o país do purgatório histórico” (SANTOS, 1998, p. 183). As instituições e os atores sociais, portanto, são fundamentais para a tomada de decisões e aos novos jogos de interesses. Ampliam-se as oportunidades de participação da sociedade civil, da capacidade estatal e dos atores beneficiários no levantamento das necessidades para o desenho de uma política pública.

Este cenário, ancorado na democracia e na participação mais expressiva da sociedade civil, incita ainda mais o princípio da diversidade, que, garantido e legitimado por leis, ganha força com expressivos movimentos, internos e externos, a favor da diversidade social e educacional, como veremos a seguir.

### **4.3 A diversidade nos marcos legais internacionais: as regras do jogo e a forma como o jogo é jogado**

Este item tem como finalidade atender ao objetivo específico proposto neste trabalho, ou seja, identificar, nos marcos legais internacionais de diversidade, as orientações de políticas públicas que contemplem os princípios da diversidade e da formação de professores numa perspectiva inclusiva. Para tanto, tomou-se como foco o documento final da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, de 1990, e a Declaração de Salamanca, de 1994, dadas as suas influências nas políticas públicas inclusivas em âmbito mundial, e a recente Convenção Internacional sobre o Direito das Pessoas com Deficiência, de 2007, documento que também influenciou nas políticas públicas inclusivas vigentes no cenário da educação brasileira. A intenção, ao trazer aqui os marcos internacionais, é apenas para respeitar a cronologia do tempo histórico.

#### 4.3.1 Educação para Todos (1990)

Ao comungar de novos modos de intervenção política, a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, também conhecida como Declaração de Jomtien, representa um dos maiores movimentos centrados na defesa e no resgate da educação como uma possibilidade de melhoria da qualidade de vida da população marginalizada, principalmente nos países menos desenvolvidos.

Aprovada pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em 1990 em Jomtien, na Tailândia, a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, embora tenha se centrado na educação básica e na satisfação das necessidades básicas de aprendizagem,<sup>33</sup> também, traz em seu bojo princípios básicos de resgate da valorização das diferenças, que se tornaram o pilar da política educacional de diversidade.

O primeiro dos cinco itens do Art. 3º da Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990), que tem como título “Universalizar o Acesso à Educação e Promover a Equidade”, dispõe que “a educação básica deve ser proporcionada à todas as crianças, jovens e adultos. Para tanto, é necessário universalizá-la e melhorar sua qualidade, bem como tomar medidas efetivas para reduzir as desigualdades” (UNESCO, 1998, p. 3). E continua no item seguinte: “[...] para que a educação se torne *equitativa*, é mister oferecer a todas as crianças, jovens e adultos, a oportunidade de alcançar e manter um padrão mínimo de qualidade da aprendizagem” (p. 3, grifo nosso).

Ainda nesse mesmo artigo, a Declaração conclama:

Os preconceitos e estereótipos de qualquer natureza devem ser eliminados da educação. Um compromisso efetivo para superar as disparidades educacionais deve ser assumido. Os grupos excluídos – os pobres: os meninos e meninas de rua ou trabalhadores; as populações das periferias urbanas e zonas rurais; os nômades e os trabalhadores migrantes; os povos indígenas; as minorias étnicas, raciais, linguísticas: os refugiados; os deslocados pela guerra; e os povos submetidos a um regime de ocupação – não devem sofrer qualquer tipo de discriminação no *acesso às oportunidades* educacionais (UNESCO, 1994, p. 3, grifos nossos).

---

<sup>33</sup> Essas necessidades compreendem tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas) quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes), necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas potencialidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar sua qualidade de vida, tomar decisões fundamentadas e continuar aprendendo. A amplitude das necessidades básicas de aprendizagem e a maneira de satisfazê-las variam segundo cada país e cada cultura, e, inevitavelmente, mudam com o decorrer do tempo (UNESCO, 1998).

Nessa breve citação, pode-se notar que as categorias “equidade” e “igualdade” aparecem no mesmo artigo, conotando um discurso com foco nas populações marginalizadas, o que, também, engendra um discurso de uma política social compensatória a esses grupos de risco. Ao propor a universalização do acesso e a equidade no sistema escolar como discurso oficial, parece pressupor que a escola, doravante, será “justa, perfeita, destinada a indivíduos perfeitos, numa sociedade também justa e perfeita” (DUBET, 2008, p. 8).

A equidade passa a ser coerente com o resgate dos direitos sociais, numa perspectiva, de certo modo, também coerente com os princípios utilitaristas apregoados pelo neoliberalismo, como instrumento para os ajustes econômicos interpostos pela década de 1990. Do mesmo modo, também, se alinham com a visão geral do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, de 2006, intitulado “Equidade e desenvolvimento: visão geral”, publicado pelo Banco Mundial. O termo equidade, segundo esse documento, expressa dois princípios básicos: o princípio das oportunidades iguais, realçadas pelos talentos e esforços individuais, e o princípio da prevenção de resultados.

Na sequência do documento o item 3.5 ressalta que as necessidades básicas de aprendizagem das pessoas portadoras de deficiências requerem atenção especial e que é preciso tomar medidas que garantam a igualdade de acesso à educação aos portadores de todo e qualquer tipo de deficiência, como parte integrante do sistema educativo.

Assim, vale ressaltar o caráter ambíguo da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, ao reforçar tratamento e atenção especial aos deficientes, instituindo-se como documento norteador de uma educação especial confundindo os preceitos inclusivos. Porém, se de um lado, assume uma vertente integracionista, por outro, não se deve desmerecer sua relevância e influência no campo das políticas públicas inclusivas, que vêm ganhando espaço na atualidade e modificando práticas pedagógicas centradas no modelo de aluno ideal.

Ademais, seu caráter otimista traduz um avanço em relação à concepção de educação, ao considerá-la um direito de todos e, da mesma forma, ao colocar sob responsabilidade do Estado a garantia de atendimento educacional extensivo às pessoas deficientes na rede regular de ensino. Esse cenário fortalece ainda mais o princípio inclusivo, que, garantido e legitimado por leis, passa a ser foco de desdobramentos, com os expressivos movimentos a favor da diversidade social e educacional ocorridos em diferentes países na década de 1990 e adentrando as décadas posteriores.

#### 4.3.2 Declaração de Salamanca (1994)

A proposta de uma educação centrada na diversidade vem obtendo avanços consideráveis e se tornou mais significativa após a Conferência Mundial sobre Necessidades Educativas Especiais (1994), realizada na cidade de Salamanca, Espanha, sob o comando da Unesco. Do encontro resultou a Declaração de Salamanca sobre os Princípios, Políticas e Práticas na Área das Necessidades Educativas Especiais. A participação de 92 governos no processo de discussão e elaboração desse documento evidencia a sua dimensão e notoriedade na influência sobre a formulação e implementação de políticas inclusivas, sobretudo com foco na educação especial em países do mundo inteiro e, por conseguinte, também, no Brasil.

A partir dessa conferência têm-se disseminado e resgatado os conceitos de inclusão evidenciando uma preocupação com aqueles que se encontram excluídos do processo educacional. Esse documento foi adotado em uma Assembleia Geral e apresenta os procedimentos-padrão para reforçar cada vez mais as oportunidades direcionadas às pessoas com deficiência.

Em estudos sobre as abordagens elencadas na Conferência supracitada, Reis (2006, p. 30) expressa que

o conceito de necessidades educacionais especiais se amplia e passa a incluir, além das crianças portadoras de deficiências, aquelas que estejam experimentando dificuldades temporárias, que repetem continuamente os anos escolares, que não têm onde morar, que trabalham para ajudar no sustento da família, que sofrem de extrema pobreza, ou que, simplesmente, estão fora da escola, por qualquer motivo.

A diversidade, portanto, não se refere mais apenas aos alunos que apresentam algum tipo de deficiência, *mas, sim, a todos que também possuem alguma dificuldade para aprender*. Essa concepção consolida a proposta de uma educação para “TODOS”, e não para “ALGUNS”, constituindo-se em um dos mais importantes documentos da perspectiva inclusiva nos sistemas regulares de ensino, embora concentra ênfase na educação especial.

O documento se desdobra em cinco princípios, que direcionam as políticas públicas para a garantia do acesso e permanência de alunos com necessidades especiais na escola. O primeiro princípio afirma que é urgente tomar providências em prol da “educação para crianças, jovens e adultos com necessidades educacionais especiais no quadro do sistema regular de ensino” (UNESCO, 1994, p. 8), e, também, é dada aprovação para incluírem-se

ações na área das necessidades especiais, de maneira que governos e organizações sigam as suas propostas e recomendações.

No decorrer dos outros quatro princípios é explícita a afirmação dos direitos à educação e oportunidades de manter um nível de aprendizagem que respeite as características próprias de cada aluno, com base em planejamento e programas que contemplem as diferenças de cada um, a fim de que se construa uma sociedade solidária, capaz de combater qualquer tipo de atitude discriminatória. Segue-se, todavia, um apelo específico aos governos, no sentido de que tomem medidas políticas e orçamentárias que deem prioridade a todos os alunos, independentemente de suas limitações. Esse apelo motiva a instituição regular de ensino a acolher a educação inclusiva em todas as suas atividades (planejamento, supervisão, avaliação, relação com os pais e comunidades, dentre outros). Isto levou ao conceito de escola inclusiva. “O estabelecimento de tais escolas é um passo crucial no sentido de modificar atitudes discriminatórias, de criar comunidades acolhedoras e de desenvolver uma sociedade inclusiva”, segundo destaque do documento (UNESCO, 1994, p. 4).

Um outro dado importante da Declaração de Salamanca refere-se ao recrutamento e treinamento de educadores, termos utilizados no documento, segundo o qual a preparação apropriada de todos os educadores constitui-se um fator chave na promoção de progresso no sentido do estabelecimento de escolas inclusivas. O termo “preparação apropriada” pode ser desdobrado em diversas ações, que poderiam ser tomadas a fim de que o professor possa lidar com as diferenças nas salas de aula do ensino regular. Neste sentido, o Curso de Pedagogia aparece como o principal responsável pela capacitação profissional ainda na formação inicial, pois, conforme reforça o documento,

o treinamento pré-profissional deveria fornecer a todos *os estudantes de pedagogia* de ensino primário ou secundário, orientação positiva frente à deficiência, desta forma desenvolvendo um entendimento daquilo que pode ser alcançado nas escolas através dos serviços de apoio disponíveis na localidade (UNESCO, 1994, p. 10, grifos nossos).

Como pode ser notado, a preocupação em formar os futuros docentes, ainda na formação “pré-profissional”, para o trabalho com a diversidade, também, está presente na Declaração de Salamanca como fator de orientação e de incentivo à quebra de preconceitos em relação às limitações das pessoas com algum tipo de deficiência, embora reconheça a importância das parcerias com os serviços especializados. Sabemos que um dos maiores limites e entraves para o desenvolvimento de uma educação inclusiva é o preconceito quase generalizado com as diferenças, e que a maneira como lidamos com tais diferenças pode

influenciar não só as condutas dos alunos, mas, sobretudo, a conduta dos professores em suas práticas pedagógicas.

Em relação aos saberes necessários ao professor, o documento expressa que

o conhecimento e habilidades requeridas dizem respeito principalmente à boa prática de ensino e incluem a avaliação de necessidades especiais, adaptação do conteúdo curricular, utilização de tecnologia de assistência, individualização de procedimentos de ensino no sentido de abarcar uma variedade maior de habilidades, etc. Nas escolas práticas de treinamento de professores, atenção especial deveria ser dada à preparação de todos os professores para que exercitem sua autonomia e apliquem suas habilidades na adaptação do currículo e da instrução no sentido de atender as necessidades especiais dos alunos, bem como no sentido de colaborar com os especialistas e cooperar com os pais (UNESCO, 1994, p. 12).

A par dessa orientação proposta pela Declaração, o conjunto dos saberes docentes para lidar com a diversidade vai além do domínio do conhecimento científico expresso pelo conteúdo disciplinar. Implica, portanto, vincular tais saberes à realidade vivida, num processo dialógico, inclusivo, pautado pela “educação problematizadora, de caráter autenticamente reflexivo, num constante ato de desvelamento da realidade, buscando a emersão das consciências em que resulte a inserção crítica na realidade” (FREIRE, 1987, p. 70). Esse exercício de conhecer as especificidades dos alunos, como ato investigativo inerente à função docente e instigado na formação profissional, proporciona a construção da autonomia e do empoderamento do professor para lidar com as diferenças nas salas de aulas comuns e romper com a cultura da igualdade historicamente instalada no ambiente escolar.

#### 4.3.3 Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006)

Englobando o conjunto de documentos internacionais que abarcam a educação inclusiva, sob o foco da educação especial e por iniciativa dos organismos multinacionais, a ONU encampou mais um ato em defesa dos Direitos Humanos com a realização da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006) em 13 de dezembro de 2006, durante reunião da Assembleia Geral, na cidade de Nova York. O Brasil é um dos 153 signatários, constituindo-se como Estado Parte com a assinatura do documento e do seu Protocolo Facultativo, em março de 2007, ambos ratificados em 2008.

A Convenção, gestada há menos de uma década, já às luzes do século XXI, traduz-se em um importante dispositivo em defesa dos direitos humanos e sociais das pessoas com deficiência, como princípios inerentes a todo e qualquer ser humano. Por isso, é tomada como

objeto de análise, por consolidar uma mudança de abordagem, de percepção e de perspectiva em relação às pessoas com qualquer tipo de deficiência.

Enfática ao retomar, na alínea “e” de seu preâmbulo, um conjunto de documentos que resguardam os princípios dos direitos humanos, a Convenção pontua que “a deficiência é um conceito em evolução e que resulta da interação entre pessoas com deficiência e as barreiras atitudinais e ambientais que impedem a sua plena e efetiva participação na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas” (ONU, 2006).

Ao reconhecer que o conceito de deficiência evolui de acordo com as características históricas e sociais da sociedade e que sua limitação ocorre, sobretudo, pelas barreiras de atitudes e preconceitos ainda em nós enraizados, fica evidente que tal concepção não é mais aceita, fortalecendo ainda mais os princípios da diversidade.

Ainda em seu preâmbulo, a Convenção ressalta e reconhece a importância da autonomia e da independência das pessoas com deficiência, inclusive da liberdade para fazer as próprias escolhas. Isso se coaduna com as premissas propostas por Sen (2009) de que as diversas instituições, como o Estado e o sistema legal, podem contribuir para a expansão e a garantia das liberdades substantivas dos indivíduos, vistos como agentes ativos de mudança, e não como recebedores passivos de benefícios. A liberdade de fazer escolhas, portanto, pode ser proporcionada pelas oportunidades reais de diversidade e de participação social e negá-la é uma deficiência.

Distribuídos em 50 artigos, excetuando os 18 do Protocolo Facultativo, a Convenção, no Art. 1º, trata do propósito de “promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente” (ONU, 2006). Define, também, para efeitos cabíveis à legislação, pessoas deficientes como sendo aquelas que têm impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo e que, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas (ONU, 2006).

Vale ressaltar que, no âmbito das definições, a Convenção estabelece que “discriminação por motivo de deficiência” significa qualquer diferenciação, exclusão ou restrição baseada em deficiência, com o propósito ou efeito de impedir ou impossibilitar o reconhecimento, o desfrute ou o exercício, em igualdade de oportunidades, com as demais pessoas, de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais nos âmbitos político,

econômico, social, cultural, civil ou qualquer outro. Abrange todas as formas de discriminação, inclusive a recusa de adaptação razoável (ONU, 2006).

Ao definir o entendimento sobre a discriminação e suas formas de tratamento, o documento ressalta que qualquer forma discriminatória que incida sobre a privação dos direitos e das capacidades individuais, oferece uma grande contribuição ao ilustrar que a privação de liberdade é um tipo de violação do direito civil, dada pela ausência da igualdade de oportunidades elementares (SEN, 2009), no caso, o respeito à educação formal e de qualidade para todos.

Portanto, ao eleger como princípios fundamentais a “não discriminação de qualquer natureza” e o respeito à “dignidade do ser humano”, a Convenção estabelece:

- a) O respeito pela dignidade inerente, a autonomia individual, inclusive a liberdade de fazer as próprias escolhas, e a independência das pessoas;
- b) A não-discriminação;
- c) A plena e efetiva participação e diversidade na sociedade;
- d) O respeito pela diferença e pela aceitação das pessoas com deficiência como parte da diversidade humana e da humanidade;
- e) A igualdade de oportunidades;
- f) A acessibilidade;
- g) A igualdade entre o homem e a mulher;
- h) O respeito pelo desenvolvimento das capacidades das crianças com deficiência e pelo direito das crianças com deficiência de preservar sua identidade (ONU, 2006).

Esse conjunto de oito princípios gerais coloca a Convenção em posição de destaque em relação aos atos discriminatórios, preconceitos e tantas outras formas de exclusão historicamente incentivadas e naturalizadas pela sociedade, ao propor que nos campos político, econômico, social, cultural, civil ou qualquer outro, haja participação e diversidade social.

Isto implica em romper com o paradigma que enaltece as diferenças como marco de classificação e passar a considerar todo tipo de diversidade como constitutiva do ser humano e, portanto, de suas liberdades, o que pode em muito favorecer a expansão das capacidades, conforme argumentos de Sen (2009). Ao ressaltar o respeito pelo desenvolvimento das capacidades, o documento deixa claro que as diferenças servem para garantir a identidade humana, portanto, o respeito à diversidade é condição primeira para o desenvolvimento de qualquer tipo de sociedade.

No que se refere às Obrigações gerais, o Art. 4º da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência conclama os Estados Parte a assegurarem e

promoverem o pleno exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência, sem qualquer tipo de discriminação. Isto deverá ser assegurado mediante a adoção de todas as medidas necessárias, inclusive legislativas e administrativas, para modificar ou revogar leis, regulamentos, costumes e práticas vigentes, que se constituírem em objeto de discriminação de pessoas com deficiência, além de levar em conta, em todos os programas e políticas, a proteção e a promoção dos seus direitos.

Aqui está outro ponto merecedor de nossa atenção, tendo em vista que encontramos mais um motivo para “firmar a necessidade de repensar e de romper com o modelo e com a política educacional elitista e de reconhecer a igualdade de aprender como ponto de partida e as diferenças no aprender e no ensinar como pontos de chegada” (MANTOAN, 2006, p. 20).

A Convenção é o marco de uma nova concepção, que define a diversidade como uma proposta que transcende a educação especial<sup>34</sup>, ao estabelecer que todas as pessoas são iguais perante e sob a lei e que fazem jus, sem qualquer discriminação, à igual proteção e igual benefício da lei (ONU, 2006).

Dedicado à educação, o Art. 24 se desdobra em cinco ações efetivas que os “Estados Parte” deverão reconhecer e tomar as devidas providências para sua implementação, no sentido de satisfazer as necessidades básicas das pessoas com deficiência. Neste sentido, para efetivar esse direito sem discriminação e com base na “igualdade de oportunidades, os Estados Partes assegurarão sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida, com os seguintes objetivos”:

- a) O pleno desenvolvimento do potencial humano e do senso de dignidade e auto-estima, além do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos, pelas liberdades fundamentais e pela diversidade humana;
- b) O máximo desenvolvimento possível da personalidade e dos talentos e da criatividade das pessoas com deficiência, assim como de suas habilidades físicas e intelectuais;  
A participação efetiva das pessoas com deficiência em uma sociedade livre (ONU, 2006).

A par desse objetivo para a educação plena e reconhecendo a diversidade humana como fundamento para o exercício da cidadania em uma sociedade livre de preconceitos e estereótipos, a formação de professores não poderia deixar de ser uma preocupação da Convenção. Cabe destacar que “se faz necessário, neste exercício, lembrar que cidadão

---

<sup>34</sup> Educação destinada às pessoas que apresentam uma tipologia de deficiência específica, como a visual, a auditiva, a mental, as altas habilidades... Normalmente, a educação especial é desenvolvida em ambientes especializados extra escola regular.

significa indivíduo no gozo os direitos civis e políticos de um Estado e que cidadania tem que ver com a condição de cidadão, quer dizer, com o uso dos direitos e o direito de ter deveres de cidadão” (FREIRE, 2001, p. 45).

Por certo, para proporcionar esse conjunto de saberes, competências práticas e sociais necessárias às pessoas com deficiência, garantindo sua plena e igual participação no sistema de ensino e na vida em comunidade, o professor é, também, uma condição fundamental nesse processo. A formação docente não se consuma no senso comum de que qualquer um pode ser professor. Ao contrário, a própria Convenção, ao elencar os saberes discentes, evidencia a necessidade de um conjunto de saberes docentes para que a diversidade seja efetivada.

Neste caso, a Convenção ressalta que a formação do professor deve contemplar os conhecimentos exigidos para a educação inclusiva não só no sentido da conscientização para lidar com as diferenças, mas, sobretudo, no preparo de material e atividades pedagógicas coerentes com a realidade de seu alunado. Essa habilidade requer conhecimentos teóricos e práticos próprios dos programas de formação inicial e continuada, e de forma bem específica nos cursos de Pedagogia.

As políticas públicas para a formação docente, portanto, devem ser formuladas e implementadas de forma a contemplar os princípios da diversidade como norteadores de uma prática que tangencia o respeito às diferenças existentes nas salas de aula. Essa concepção dá um sentido de práxis à prática docente, a partir da troca de saberes, revelando que “quem ensina aprende ao ensinar e quem aprende ensina ao aprender” (FREIRE, 2009, p. 25).

Essa é a essência da verdadeira prática inclusiva proposta pela Convenção Internacional de Direitos da Pessoa com Deficiência, competindo aos Estados Parte o desenvolvimento de mecanismos e aplicação de medidas capazes de colocar em prática os pressupostos da educação inclusiva.

A adesão, ratificação e confirmação formal do Estado brasileiro a seu Protocolo Facultativo delega a competência de um Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência para receber e considerar comunicações submetidas por pessoas ou grupos de pessoas, ou em nome deles, sujeitos à sua jurisdição, alegando serem vítimas de violação das disposições da Convenção.

#### **4.4 A diversidade nos documentos nacionais atuais: as regras do jogo e a forma como o jogo é jogado**

Neste item serão apresentados os documentos nacionais, com recorte para a identificação dos princípios da diversidade e do tratamento destinado ao tema na legislação educacional brasileira vigente. Daremos ênfase, sobretudo, à Lei n. 9.394/1996, que incorporou uma mudança significativa ao legitimar a diversidade na rede regular de ensino; o PNE 2001-2010; o documento Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008); o PNE 2011-2020, além de Decretos, Portarias, Resoluções e Editais da Secadi/MEC.

##### **4.4.1 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996**

O início da década de 1990 no Brasil é marcado por um quadro político, econômico e social complexo: de um lado, a instabilidade econômica gerada pelos altos juros forçou a tomada de uma série de medidas, entre elas, o processo de abertura econômica, seguido por forte programa de privatização. De outro lado, o Estado se vê diante de um impasse, pois terá que repensar seu papel para se alinhar às políticas internacionais vigentes, passando de um Estado desenvolvimentista e fechado a um Estado mais regulador e aberto comercialmente.

Sob o impacto desse cenário, Kassir (2011, p. 69) afirma que

desde o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), tornou-se constante um discurso sobre a modernização da economia com críticas à ação direta do Estado, principalmente nos setores de proteção social. Na continuidade dessa tendência, Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002) assumiu o governo brasileiro e seu discurso sustentou-se na construção de uma “terceira via”, expressa desde a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (BRASIL, 1995). Nessa reforma, setores importantes como a educação e a saúde deveriam ter como corresponsáveis o “terceiro setor”, através da ação das instituições públicas não estatais.

A LDB n. 9.394/1996, promulgada sob a esteira de todas essas reformas e, sobremaneira, engrossando as políticas sociais do período, de fato consubstancia-se como a maior mudança da educação inclusiva – denominada no texto “educação especial” –, ao dedicar-lhe um capítulo específico. É a primeira vez que a educação especial recebe um tratamento legitimado sob o viés da diversidade, e não mais da integração.

O Art. 4º da referida Lei, que trata do dever do Estado para com a educação escolar pública, deixa claro que ele será efetivado mediante a garantia de “atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente, na rede regular de ensino (BRASIL, 1996). Essa concepção da responsabilidade social do Estado dá à educação inclusiva uma nova feição.

Compreender a trajetória de um processo de mudança institucional implica debruçar-se sobre aspectos e fatores capazes de explicar suas nuances na situação econômica, social, política e cultural. Diríamos que, neste caso, esses âmbitos se interpenetram. Por isso, é preciso transitar nas interfaces de sua conformação. Ademais, identificar os atores, as características da instituição analisada e o contexto em que ocorreu a mudança são critérios fundamentais, sendo possível “identificá-la não apenas no plano intelectual e acadêmico, mas também no campo das transformações históricas em curso” (DINIZ, 2010, p. 10).

Neste sentido, para identificar e caracterizar o tipo de mudança que ocorreu, ou que mais se aproxima da institucionalização da educação inclusiva no sistema educacional brasileiro, toma-se por base Wolfgang Streeck e Kathleen Thelen (2009). Os autores destacam que a mudança na instituição pode ocorrer de forma abrupta, com rupturas e substituições, cujos resultados são de descontinuidade, ou de forma gradual, a partir de sua trajetória e de ajustes, cujos fatores internos também têm relevância.

Deste modo, para explicar como ocorrem mudanças no âmbito institucional, Streeck e Thelen (2009) propõem uma tipologia interessante: (i) *deslocamento*, quando novas regras emergem e se propagam na reconfiguração da instituição, substituindo as velhas; (ii) *camadas*, quando novos processos ou novas regras são introduzidas na instituição, mas sem substituição das já existentes; (iii) *deriva*, quando a mudança ocorre de acordo com ambiente político ou econômico pelas falhas nas regras; (iv) *conversão*, quando as novas regras são redirecionadas para novos objetivos, funções ou propósitos; e (v) *exaustão*, quando as velhas regras já não se sustentam mais, já foram enfraquecidas.

O que nos interessa, contudo, neste trabalho, é compreender instituição como algo em movimento, que muda ao sofrer influência tanto de fatores externos quanto internos. Por isso, consideramos o contexto e os atores como aspectos fundamentais da análise de política pública. Esse entendimento converge para a concepção de Lowi (1964, 1972, *apud* SOUZA, 2007, p. 68), ao considerar “política pública como uma regra formulada por alguma autoridade governamental, que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo, através do uso de sanções positivas ou negativas”.

Esse conceito traduz, em seu bojo, a dimensão das configurações e das forças políticas e ideológicas dos atores sociais envolvidos na geração de uma política pública a partir da composição da burocracia do governo, isto é, do espaço e do tempo característico da agenda de sua definição e implementação.

A par dessas considerações, a política da diversidade, consubstanciada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, n. 9.394/1996, e aqui tomada como objeto de análise, é considerada uma instituição. Por isso, em termos gerais, um conjunto de fatores foram decisivos para essa “virada” nas duas últimas décadas, conforme já destacado anteriormente.

A Declaração de Salamanca, como forte ator de influência, apregoou que a educação básica deve ser proporcionada a todas as crianças, jovens e adultos. Para tanto, é necessário universalizá-la e melhorar sua qualidade, bem como tomar medidas efetivas para reduzir as desigualdades. E continua:

Os preconceitos e estereótipos de qualquer natureza devem ser eliminados da educação. Um compromisso efetivo para superar as disparidades educacionais deve ser assumido. Os grupos excluídos – os pobres; os meninos e meninas de rua ou trabalhadores; as populações das periferias urbanas e zonas rurais os nômades e os trabalhadores migrantes; os povos indígenas; as minorias étnicas, raciais, lingüísticas: os refugiados; os deslocados pela guerra; e os povos submetidos a um regime de ocupação – não devem sofrer qualquer tipo de discriminação no acesso às oportunidades educacionais (UNESCO, 1994, p. 3).

Sob tais princípios inclusivos, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e assinada, também, pelo Ministro da Educação Paulo Renato de Souza, atendendo aos princípios da Constituição de 1988 de garantir a educação a todos, representou um importante marco na reestruturação da educação especial no Brasil e o maior avanço em relação às legislações anteriores. Além de possuir um capítulo destinado à questão, vale considerar o contexto em que ela foi elaborada: a década de 1990 que, conforme já destacado, foi configurada por diferentes movimentos em prol da educação inclusiva, não apenas no Brasil, mas também em âmbito mundial.

Como resultado do jogo de forças estabelecido entre os atores, ao contemplar a educação especial como modalidade de educação escolar oferecida pela rede pública regular de ensino, sob responsabilidade do Poder Público (Art. 58), a concepção de diversidade fica instituída e legitimada, convergindo para um novo propósito.

É esse “outro tipo de educação” que se vislumbra na LDB de 1996, não mais uma educação com foco na exclusão, segregação ou integração, mas na *diversidade*, na sua concepção mais ampla, configurando-se numa nova concepção de educação.

Ao elucidar as brechas apontadas por Streeck e Thelen (2009), sua mudança serve para reorganizar o sistema de ensino, ou seja, da velha instituição para uma nova proposta. Por isso, o contexto político foi favorável ao tipo de mudança empreendida, com intenso movimento de mobilização, entre os atores, na busca de coalizão, por meio do Fórum da Educação, de técnicos, do representante do Ministro da Educação, como o MEC, ou seja, houve uma busca por negociação da proposta da nova lei.

Da mesma maneira, a instituição e os agentes envolvidos manifestaram-se pelo desejo de mudança. Pode-se dizer que, de forma geral, as regras antigas contidas nas legislações (instituições) anteriores, relativas à educação, foram mantidas, e não removidas. O que ocorreu foi uma reorganização e uma nova maneira de reinterpretar a função social da educação e da educação especial de caráter assistencial, ao contemplar a educação inclusiva, pela primeira vez, como uma proposta inovadora, de caráter inclusivo, caracterizando-se como mudança institucional do tipo gradual e por *conversão*.

Vale ressaltar que, a par dessas considerações, ficou evidente a fundamentação de Streeck e Thelen (2009) de que políticas públicas, também, podem ser definidas como instituição, pois sofrem influências diretas do contexto político no qual estão inseridas, sendo continuamente criadas e recriadas por um grande número de atores. Elas podem ser graduais e processuais, e não podem ser consideradas como rígido “*hardware*”.

#### 4.4.2 O que expressa e representa o PNE 2001-2010

Em resposta à densa movimentação internacional da década de 1990, conforme destacado em item anterior, a educação brasileira precisa ser tratada por meio de uma política única, de forma sistematizada e garantida pelo Estado. Desse modo, quatro anos após a LDB n. 9.394/96 e abrindo as portas de um novo século, o I Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2001-2010, aprovado pela Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001, estabelece uma política com força de lei, com vistas a promover uma inovação no sistema educacional brasileiro (BRASIL, 2001).

Gestado fora do âmbito da burocracia estatal fechada aos anseios populares, a partir da movimentação e mobilização da sociedade civil, principalmente por entidades e associações

organizadas, para pensar uma educação pública e de qualidade, o PNE 2001-2010 representou a voz popular no II Congresso Nacional de Educação (CONED), ocorrido em Belo Horizonte, Minas Gerais, em novembro de 1997. Conhecido como “Proposta da Sociedade Brasileira”, foi editado no auge do governo Fernando Henrique Cardoso, que tinha como Ministro da Educação Paulo Renato de Souza e contava com forças políticas que, no jogo de forças e de interesses, mantinham e sustentavam o poder, cuja “lógica de gestão e organização” estava pautada em orientações neoliberais. (DOURADO, 2011, p. 17)

A necessidade da elaboração de um plano que viesse a fortalecer a educação brasileira não nasceu da noite para o dia. Ele vinha sendo gestado lentamente, mudando os rumos, o que evidencia, conforme Dourado (2011, p. 18), que as “mudanças vivenciadas pelo Estado brasileiro no pós-1930 indicam processos regulatórios mais articulados no campo educacional”. Assim, iniciativas e tentativas de organizar um Plano Nacional de Educação, já previsto na Constituição de 1934, foram sendo abortadas nas legislações posteriores, por força de um Estado centralizado e autoritário, principalmente na década de 1960, “com o golpe militar de 64, em que a LDB vai sendo desarticulada e a hegemonia do pensamento tecnocrático afirmada”, conforme sustenta Dourado (2011, p. 21).

Meio século após tentativas não concretizadas, é na Constituição Federal de 1988 que se firma a iniciativa de construção e consolidação de um plano nacional capaz de conferir unidade e estabilidade às políticas públicas da educação, sobretudo, no campo dos direitos sociais.

Reforçada pela Lei n. 9.394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e em atendimento à Declaração Mundial sobre Educação para Todos, fica, então, instituída a elaboração e a aprovação do PNE.

Nessa conjuntura, revisitando o Plano, observa-se o que é expresso logo na sua apresentação:

*Este Plano Nacional de Educação* é um documento-referência que contempla dimensões e problemas sociais, culturais, políticos e educacionais brasileiros, embasado nas lutas e proposições daqueles que defendem uma sociedade mais justa e igualitária e, por decorrência, uma educação pública, gratuita, democrática, laica e de qualidade, para todos, em todos os níveis. Assim, princípios, diretrizes, prioridades, metas e estratégias de ação contidas *neste Plano* consideram tanto as questões estruturais como as conjunturais, definindo objetivos de longo, médio e curto prazos a serem assumidos pelo conjunto da sociedade enquanto referenciais claros de atuação (BRASIL, 2001, p. 2, grifos do autor).

Ao contemplar as dimensões sociais e a defesa de uma sociedade mais justa e igualitária e de uma educação pública de qualidade para todos, o documento explicita o entendimento de que “o ser humano é concebido como ser ativo, crítico, construtor de sua própria cultura, da história e da sociedade em que vive” (BRASIL, 2001, p. 11). Isto, de certa forma, é reconhecer que as diferenças não podem suprimir a capacidade de interação do ser humano na educação.

Essa compreensão avança no sentido de que sabemos que a

diversidade escolar tem sido mal compreendida, principalmente no seu apelo a mudanças nas escolas comuns e especiais. Sabemos, contudo, que sem essas mudanças não garantiremos a condição de nossas escolas receberem, indistintamente, a todos os alunos, oferecendo-lhes condições de prosseguir em seus estudos, segundo a capacidade de cada um, sem discriminações nem espaços segregados de educação (MANTOAN, 2006, p. 23).

Segundo essa lógica de diversidade, a diversidade é considerada como âncora para contribuir com o aprendizado dos alunos, ao mesmo tempo em que fortalece os laços de solidariedade com a sociedade, a escola e a família, e, nesse caso, todos saem ganhando.

O PNE 2001-2010 não trata da educação para a diversidade em um capítulo específico, mas considera que, para a área, o acesso à rede pública, em todos os níveis e modalidades de ensino, deve-se constituir em linha orientadora das metas, a partir do direito, instituído nas leis maiores, de que o ensino gratuito para todos é dever do Estado. Está garantido, nessas leis, o atendimento a alunos com necessidades educativas especiais, inclusive para aqueles que estiverem fora da idade regulamentar (BRASIL, 2001).

Entretanto, ao transversalizar o atendimento à diversidade e aos educandos com necessidades especiais em todos os níveis de ensino, na prática, isso representa um retrocesso, tendo em vista que, por não tratar o tema com clareza e especificidade e dado o modelo de educação arcaico, tecnicista e cartesiano ainda presente no âmbito escolar, o PNE acaba por não consolidar ações que de fato cumpram, em termos reais, o direito de todos à educação. Esse, certamente, foi o seu maior limite. Isso vale, sobretudo, para a carência na formação de professores para atender às demandas e necessidades dos alunos.

Vale destacar, ainda, que, embora o PNE 2001-2010 tenha atendido aos preceitos constitucionais e à regulamentação das leis ordinárias, ao inserir, por exemplo, a educação indígena e a educação especial como eixos norteadores da política educacional, outras expressões da diversidade não foram contempladas, conforme pontua Gomes (2011).

Contudo, considerando que as políticas públicas não representam um disco rígido e que vão se delineando e se conformando de acordo com o contexto histórico, em uma teia dinâmica e complexa de relações de poder, “podem ser sujeitas a interpretações e traduções e compreendidas como respostas a problemas da prática. As políticas estão sempre em algum tipo de fluxo, no processo de se tornarem algo mais”, conforme ressaltam Ball e Mainardes (2011, p. 14).

Em relação à formação dos profissionais da educação, o PNE advoga que esta deve ser responsabilidade, sobretudo, das universidades, para que ocorra em patamar de qualidade social, política e pedagógica, garantido pela indissociabilidade das funções de pesquisa, ensino e extensão e das relações entre teoria e prática. Esse fato coloca o Curso de Pedagogia em destaque como formador de professores para a educação básica, conforme também defendemos nesta tese.

Ancorado num processo de elaboração coletiva e democrática, a partir dos movimentos sociais em defesa da educação, a “Proposta da Sociedade Brasileira” representou o que de mais significativo pode ser considerado em um Estado de direito democrático, ao qual compete ouvir suas bases civis. É o que pontua Evans (2004) ao enfatizar uma das bases do seu modelo do “trípode”, conforme mostrado no Capítulo 1: a burocracia estatal não deve ficar enclausurada. Assim, a teoria “*bottom-up*” explicaria essa situação, a partir da atuação de atores civis e não governamentais na identificação da situação problemática que permeia a educação brasileira, não constituindo uma iniciativa governamental imposta, e sim nascida da base, “de baixo para cima” (HILL, 1997).

Isso representa, ainda, o Estado<sup>35</sup> destituído de um “vigia noturno”, uma instituição que pode ser capaz de se converter em uma “solução” para o redimensionamento das garantias dos direitos sociais (EVANS, 1998, 2004), pois a participação da sociedade civil organizada, dos educadores e dos cidadãos comuns, como protagonistas da administração do Estado, pode efetivar-se por meio das políticas públicas e da interação entre ambos.

Dourado (2010, p. 682), ao analisar o PNE 2001-2010, assinala que ele teve tramitação *sui generis*, envolvendo o embate entre dois projetos: o PNE da sociedade brasileira e a proposta de PNE encaminhada pelo Executivo federal. Tais propostas

---

<sup>35</sup> Vale reforçar que a concepção de Estado adotada nesta tese é a de que não deve ser descolado da sociedade, pois os contextos históricos, políticos e sociais nos quais as relações sociais se constroem têm peso fundamental na sua forma de administração e gestão.

expressavam concepções e prioridades educacionais distintas, sobretudo, na abrangência das políticas, em seu financiamento e gestão.

Por isso, não podemos nos esquecer de que, se na sua tramitação, a representatividade dos anseios populares era forte, o poder de veto de FHC também o foi, eximindo do poder estatal, as responsabilidades, sobretudo, com o financiamento da educação.

Grosso modo, pode-se dizer que o caráter antagônico do PNE deveu-se ao contexto histórico do momento, alinhado com as políticas neoliberais então vigentes, destituindo do Estado a responsabilidade sobre as políticas sociais, com destaque aqui para a educação, traduzindo-se, portanto, mais uma vez na historiografia brasileira, como “políticas e ações de governo, em detrimento de políticas de Estado”, conforme Dourado (2011, p. 24). Termina, portanto, por configurar-se em um modelo *top-down* de política pública, ao restringir as decisões tomadas coletivamente e centrando poder nos tomadores de decisão “de cima para baixo”, evidenciando o grau de hierarquia da alta burocracia estatal brasileira, conforme aponta Hill (1997).

É importante, contudo, reconhecer que no decorrer dos anos 2000 mudanças significativas ocorreram no âmbito político e social do país, sobretudo, com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas urnas, em 2002. A bandeira de sua campanha presidencial foi o lema: “O Brasil quer mudar. Mudar para crescer, incluir, pacificar. Mudar para conquistar o desenvolvimento econômico que hoje não temos e a justiça social que tanto almejamos. Há em nosso país uma poderosa vontade popular de encerrar o atual ciclo econômico e político”, conforme publicado logo na abertura de sua Carta ao Povo Brasileiro, em junho de 2002. Uma onda de esperança e de desejo de um projeto de mudança do Brasil toma conta dos brasileiros já descrentes dos governos anteriores. “Lula foi eleito por uma ampla coalizão, reunindo os votos tradicionais da esquerda e os de inúmeros outros setores descontentes com o modelo neoliberal posto em prática ao longo dos anos 90, aí incluindo setores do empresariado e das classes médias”, conforme análise de Diniz (2003, p. 10).

Em relação a uma política voltada para a diversidade, na visão de Kassir (2011, p.72), “essa posição começa a mudar quando o governo brasileiro, mais enfaticamente com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010), passa a implantar uma política já denominada de Educação Inclusiva”, abrindo espaço para atendimento nas salas comuns da rede pública, ato que foi fortalecido ainda mais no seu segundo mandato. Neste sentido, as ações a favor de uma escola mais inclusiva vão se materializando com mais clareza nas regras do jogo.

#### 4.4.3 Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008)

O documento Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, que entrou em vigor em 2008, foi elaborado por um Grupo de Trabalho do MEC, nomeado pela Portaria Ministerial n. 555, de 5 de junho de 2007, e prorrogada pela Portaria n. 948, de 09 de outubro de 2007. Esse grupo foi composto por educadores e pesquisadores da educação inclusiva de diferentes universidades brasileiras. Conforme destacado na parte introdutória do documento, “a educação inclusiva assume espaço central no debate acerca da sociedade contemporânea e do papel da escola na superação da lógica da exclusão” (MEC/SEESP, 2008).

Trata-se de orientações e redimensionamento das políticas públicas para a educação especial, já como resposta ao compromisso firmado durante a Convenção Internacional de Direitos da Pessoa com Deficiência realizada em Nova York, em 2006 e seu protocolo facultativo, do qual o Brasil é signatário. Neste sentido, o Brasil acompanha os avanços do conhecimento e das lutas sociais, “*visando a constituir políticas públicas promotoras de uma educação de qualidade para todos os alunos*” (MEC/SEESP, 2008, p. 1, grifos nossos).

Ao tratar dos marcos históricos e normativos da educação especial no Brasil, o documento reconhece que a escola, historicamente, se caracterizou como privilégio de um grupo, uma exclusão que foi legitimada pelas políticas e práticas educacionais reprodutoras da ordem social. E pontua ainda que a organização da educação especial brasileira ocorreu tradicionalmente como atendimento educacional especializado, substitutivo do ensino comum, evidenciando diferentes compreensões, terminologias e modalidades que levaram à criação de instituições especializadas, escolas especiais e classes especiais, professores especiais, alunos especiais.

A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva fundamenta-se na vasta legislação que regulamenta a educação inclusiva brasileira e, neste sentido, tem como objetivo

o acesso, a participação e a aprendizagem dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação nas escolas regulares, orientando os sistemas de ensino para promover respostas às necessidades educacionais especiais (MEC/SEESP, 2008, p. 8).

A política em questão adota a educação inclusiva numa perspectiva da diversidade que amplia a garantia do acesso, da participação e da aprendizagem dos alunos com deficiência

nas escolas regulares, sem fomentar a existência de ensino paralelo. Esse enfoque resguarda a permanência das pessoas com deficiência nas salas regulares como um direito à educação para todos.

Ademais, as regras do jogo são claras ao propor a transversalização da educação especial, perpassando todos os níveis de ensino: desde a educação infantil até o ensino superior. Desse modo, as diretrizes preveem acesso, permanência, participação, atendimento especializado, com a finalidade de apoiar o desenvolvimento dos alunos, além da interface com a educação profissional, com a educação de jovens e adultos, e com a cultura indígena, do campo e quilombola, respeitando as diferenças culturais que caracterizam o espaço escolar.

A diversidade, portanto, está claramente contemplada, ao resgatar que é “herdando a experiência adquirida, criando e recriando, integrando-se às condições de seu contexto, respondendo a seus desafios, objetivando-se a si próprio, discernindo, transcendendo, que lança-se o homem num domínio que lhe é exclusivo – o da História e o da Cultura” (FREIRE, 2001, p. 49).

Nesses moldes, é notório que uma política pública somente se materializa nos meandros que constituem a história local e a própria história do homem, ou seja, depende das especificidades do momento histórico. Se o discurso da diversidade se apresenta como o paradigma que valoriza o processo interacional em todas as suas dimensões, qualquer outra concepção que não leve em conta o desenvolvimento da liberdade não se aplica.

Sen (2009) pode reforçar esse aspecto ao referir-se ao papel do Estado como promotor do desenvolvimento das liberdades, assegurando ações que ajudem a determinar sua natureza e seu alcance, pois os aparatos institucionais podem ter importância fundamental não só para assegurar, mas, também, para ampliar a liberdade das pessoas. Neste caso, ao garantir educação nos princípios inclusivos, o Estado brasileiro não adota uma orientação somente pelo viés do mercado, mas se ocupa das oportunidades sociais como uma dimensão favorecedora do seu próprio desenvolvimento.

Obviamente, a garantia dessa liberdade deve passar também pela questão da formação do professor. O documento em referência faz a ressalva de que, para atuar neste formato de educação proposto,

*o professor deve ter como base da sua formação, inicial e continuada, conhecimentos gerais para o exercício da docência e conhecimentos específicos da área.* Essa formação possibilita a sua atuação no atendimento educacional especializado e deve aprofundar o caráter interativo e interdisciplinar da atuação nas salas comuns do ensino regular, nas salas de recursos, nos centros de atendimento

educacional especializado, nos núcleos de acessibilidade das instituições de educação superior, nas classes hospitalares e nos ambientes domiciliares, para a oferta dos serviços e recursos de educação especial (MEC/SEESP 2008, p. 18, grifos nossos).

Esse entendimento dos saberes para o exercício da diversidade nas salas comuns do ensino regular amplia em muito o desenvolvimento das capacidades do professor, mediante uma formação geral que transcenda conhecimentos sobre o conteúdo que vai ensinar. Não se trata de atribuir exclusivamente ao professor a responsabilidade pela diversidade e desconsiderar outros determinantes, como as condições de trabalho, por exemplo. Contudo, é pertinente levar em conta que essa concepção instaura uma nova pedagogia, capaz de romper com a exclusão escolar, ou seja, uma pedagogia que “faça da opressão e de suas causas objeto da reflexão dos oprimidos, de que resultará o seu engajamento necessário na luta por uma libertação, em que esta pedagogia se fará e refará” (FREIRE, 1987, p. 32).

Com base nas diretrizes referendadas pela Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, de 2008, o Estado brasileiro se coloca como partícipe na formulação de políticas públicas sociais, consolidando a exclusão, nos marcos normativos, de expressões pejorativas como o uso do termo “excepcionais”, em legislações anteriores.

Neste sentido, merecem destacar que as mudanças ocorridas na concepção e gestão das políticas educacionais durante o Governo Lula, e que, segundo Dourado (2010, p. 689), buscaram

romper com a lógica de políticas focalizadas no ensino fundamental e envolver toda a educação básica por meio da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); a adoção de políticas de diversidade social e de respeito à diversidade; políticas de formação inicial e contínua dos trabalhadores em educação.

Esse reconhecimento na mudança do papel do Estado na concepção e gestão da política da educação não expressa uma posição ingênua de considerar que os problemas históricos da educação brasileira foram resolvidos. Ao contrário, sinaliza para a compreensão da educação como um direito social que deve ser garantido e assegurado, e não apenas como um serviço prestado pelo poder público, o que, de certa forma, significa um grande avanço no reconhecimento e no respeito às diferenças humanas, bem como na assunção da responsabilidade do Estado para com a educação inclusiva, nos termos em que compreendemos e defendemos a diversidade.

Pode-se afirmar que uma iniciativa que em muito alavancou o fortalecimento da defesa de uma política de diversidade no país, como ação inovadora que marca de forma positiva a capacidade do Estado brasileiro, foi a criação, na estrutura do MEC, da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), por meio do Decreto presidencial n. 5.159, de 28 de julho de 2004<sup>36</sup>, no primeiro Governo Lula, assumindo sua gestão Ricardo Henriques. Pela primeira vez na história do MEC, temas como alfabetização e educação de jovens e adultos, educação do campo, educação ambiental, educação escolar indígena e diversidade étnico-racial foram contemplados numa única Secretaria. Além disso, o termo diversidade passa a ser tema de um órgão próprio na estrutura do MEC e a fazer parte, de forma institucional, da política educacional inclusiva brasileira.

Conforme depoimento do Secretário Ricardo Henriques, a Secad passa a trabalhar com uma série de ações, que têm por finalidade executar uma agenda que permita construir uma política pública que transforme em realidade a principal diretriz da Unesco: proporcionar educação de qualidade ao longo da vida. Além dessa estrutura, a Secad investe na formação continuada dos profissionais da educação e na elaboração de materiais didáticos para o desenvolvimento de uma educação interdisciplinar, com vistas à interculturalidade.

Segundo apresentação do então Ministro da Educação, Tarso Genro, sucessor de Cristovam Buarque (2003-2004), na apresentação do documento Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana,

a constituição da Secad traduz uma inovação institucional. Pela primeira vez, estão reunidos os programas de alfabetização e de educação de jovens e adultos, as coordenações de educação indígena, diversidade e diversidade educacional, educação no campo e educação ambiental. Esta estrutura permite a articulação de programas de combate à discriminação racial e sexual com projetos de valorização da diversidade étnica. Um dos seus objetivos é tornar a multiplicidade de experiências pedagógicas dessas áreas em modos de renovação nas práticas educacionais. Mais do que uma reunião de programas, a tarefa da nova secretaria é articular as competências e experiências desenvolvidas, tanto pelos sistemas formais de ensino como pelas práticas de organizações sociais, em instrumentos de promoção da cidadania, da valorização da diversidade e de apoio às populações que vivem em situações de vulnerabilidade social (BRASIL, 2004, p. 5).

Em análise de Gomes (2011, p. 220), professora e coordenadora geral do Programa Ações Afirmativas na UFMG, “a criação da Secad representa o reconhecimento e o

---

<sup>36</sup> Este Decreto aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação na administração do ministro da Educação Tarso Genro (2004-2005).

compromisso do Mec e do governo federal em relação às demandas históricas dos movimentos sociais”. Sem dúvida, a Secad, ao aglutinar temas sociais, valoriza não só a diversidade, como também, e acima de tudo, contribui para discutir formas de diminuir as injustiças incrustadas na história da nossa educação.

Além disso, em um discurso altamente promissor, o próprio MEC reconhece que, para democratizar a educação, é preciso mobilizar toda a sociedade. Neste sentido, esse intento ocorre por intermédio da Secad, que tem a missão de promover a união de esforços com os governos estaduais e municipais, ONGs, sindicatos, associações profissionais e de moradores, contando com a cooperação de organismos internacionais para ampliar o acesso, garantir a permanência e contribuir para o aprimoramento de práticas e valores dos sistemas de ensino (BRASIL, 2004).

Em discurso de posse do novo Secretário da Secad, André Lazaro, em junho de 2007, em substituição a Ricardo Henriques, o então Ministro da Educação, Fernando Haddad disse que a Secretaria era a “caçula” do Ministério, por ter sido criada há apenas três anos. “Apesar disso, já pretende resolver questões profundas, como garantir o direito à educação de cada brasileiro”, destacou. “Há várias ações previstas no PDE para atender a esse público, cujos direitos básicos ainda não foram garantidos”, ponderou o Ministro (BRASIL, 2007).

Ao mostrar que a “desigualdade de renda no Brasil diminuiu um pouco durante a última década, mas permanece uma das mais altas do mundo, o que reflete os contínuos desafios sociais”, o Banco Mundial. (2006, p. 18) aponta que o Brasil é um país onde a contradição exclusão/diversidade é bastante acentuada, dada a extrema polaridade econômica entre as classes. Neste sentido, propor políticas inclusivas formalizadas significa universalizar políticas compensatórias de acesso e permanência na educação.

#### 4.4.4 O que expressa e representa o PNE 2011-2020

O Plano Nacional de Educação 2011-2020 foi pensado sob lentes diversas, constituídas por atores sociais, como estudantes, pais, profissionais da educação, gestores, agentes públicos e sociedade civil organizada de modo geral, que, juntos, tiveram mais uma vez voz ativa no planejamento dos rumos da educação brasileira para mais uma década, por meio da Conferência Nacional de Educação (Conae), um espaço democrático aberto pelo Poder Público para que todos pudessem participar do desenvolvimento da educação nacional.

Com um formato bastante abrangente e cuja criação foi precedida por discussões realizadas em diferentes territórios e espaços institucionais, como escolas, municípios, Distrito Federal e Estados, durante o ano de 2009, a Conae foi realizada, em 2010, com o objetivo de definir metas e diretrizes a serem incorporadas ao novo PNE. Considerada como evento de fundamental importância para a definição da agenda pública, a Conae constituiu-se, portanto, em

espaço social de discussão da educação brasileira, articulando os/as diferentes agentes institucionais, da sociedade civil e dos governos (federal, estaduais/DF e municipais), em prol da construção de um projeto e de um Sistema Nacional de Educação, como política de Estado, conforme descrito no Documento Final da Conferência (CONAE, 2010, p. 13).

Embasada no documento Reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação e o Plano Nacional de Educação, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) – documento referência e norteador das discussões e debates que comporiam o tema central da Conferência Nacional de Educação (Conae 2010) –, a Comissão responsável pelo desenvolvimento da Conferência, a par do diagnóstico da situação da educação brasileira, pôde encampar uma proposta sustentada no entendimento de que, em uma

concepção homogeneizante de *direitos humanos universais*, a diversidade é colocada como um problema e não como um dos principais eixos da experiência humana. Por isso, é preciso compreender a *diversidade* como a construção histórica, cultural, social e política das diferenças. Ela é construída no processo historicocultural do homem e da mulher, no meio social e no contexto das relações de poder (CONAE, 2010, p. 128, grifos do autor).

Essa concepção da diversidade como constructo social, histórico, cultural e político, anunciada no Documento Final da Conferência<sup>37</sup>, mais especificamente no Eixo VI, intitulado “Justiça Social, Educação e Trabalho: diversidade, diversidade e igualdade”, pressupõe, como princípio, um processo de desconstrução de preconceitos tão arraigados na cultura brasileira e, de forma ainda mais contundente, nos espaços das salas de aula. Deste modo, pensar em políticas públicas que agreguem fundamentos inclusivos constitui um grande desafio, que demanda articulações entre Estado e sociedade civil nas diferentes dimensões da educação, numa interface possível de ser efetivada.

---

<sup>37</sup> O Documento Final da Conae está organizado em seis eixos: (I) O papel do Estado na Garantia do Direito à Educação: Organização e Regulamentação da Educação Nacional; (II) Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação; (III) Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; (IV) Formação e Valorização dos/das Profissionais da Educação; (V) Financiamento da Educação e Controle Social e (VI) Justiça Social, Educação e Trabalho: Diversidade, Diversidade e Igualdade.

Esses anseios advindos da sociedade organizada encampam participações de pesquisadores, estudiosos e defensores da educação, representados por entidades como a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), o Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), e a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope)<sup>38</sup>, entre outros. O objetivo é promover uma política educacional de Estado para assegurar uma educação pública, democrática, laica e de qualidade, como direito social para todos e todas e para o futuro deste país, conforme destaca o Documento Final.

Além disso, a participação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), por meio do documento “Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como Política de Estado”, publicado em 2011 divulgou a discussão de seus associados nos 23 grupos de trabalho (GTs) que a compõem. A proposta da ANPEd foi apresentada, também, à sociedade brasileira como uma contribuição na busca de entendimentos e na constituição de consensos que pudessem viabilizar a construção de um futuro melhor, segundo a Apresentação do documento (ANPEd, 2010, p. 10).

Vale destacar a importância do documento da ANPEd para a educação voltada para a diversidade, ao defender como um dos seus princípios

o reconhecimento do papel estratégico das instituições da educação básica e superior na construção de uma nova ética, centrada na vida, no mundo do trabalho, na solidariedade e numa cultura da paz, superando as práticas opressoras, de modo a ***incluir, efetivamente, os grupos historicamente excluídos***: negros, quilombolas, pessoas com deficiência, povos indígenas, trabalhadores do campo, mulheres, LGBTT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais), entre outros (ANPEd, 2011, p. 18-19, grifos nossos).

Essa reivindicação de superação de práticas opressoras e de exclusão exprime um modelo de educação e de pedagogia centrados na otimização de práticas que conduzem ao desenvolvimento emancipatório do ser humano, a partir de sua conscientização, pois esta “é um compromisso histórico. É também consciência histórica: é inserção crítica na história, implica que os homens assumam o papel de sujeitos que fazem e refazem o mundo. Exige que os homens criem sua existência com um material que a vida lhes oferece”, corroborando com os fundamentos freireanos (FREIRE, 1980, p. 27).

---

<sup>38</sup> “A Anfope é um movimento social de educadores, responsável pela organização de um pensamento educacional brasileiro que tem por princípios, entre outros: a defesa da escola pública para todos os brasileiros, obrigatória, laica e gratuita em todos os níveis, com qualidade referenciada no social, a valorização dos profissionais da educação; a docência como base da identidade de todo profissional da educação, a concepção de base comum nacional de formação de professores”, conforme depoimento de Brzezinski (2012), presidente eleita para o mandato no biênio 2010-2012 da Associação que representa as entidades acadêmicas que desenvolvem estudos e pesquisas em educação.

A par dessa contextualização, ao situar brevemente a importância das entidades representativas no delineamento de propostas inovadoras no campo da diversidade, cabe destacar o que representa o atual PNE para a política brasileira da diversidade.

O Projeto de Lei n. 8.035/2010, que aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, em consonância com a Constituição brasileira, ressalta no seu Art. 8º que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os que já foram aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE 2011/2020, fato que, de certa forma, reforça o redimensionamento da educação pública para um ensino mais democrático e de melhor qualidade.

Na perspectiva da proposta da diversidade, o Plano prevê, ainda, no Art. 8º, § 2º, que os entes federados, em um prazo de um ano, deverão estabelecer, em seus respectivos planos de educação, metas que garantam o atendimento às necessidades educacionais específicas da educação especial, assegurando um sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades. Sabemos, porém, que essa determinação, por si só, sem condições estruturais de viabilizar a implementação dessa política, não garante sua institucionalização “nas práticas pedagógicas e na gestão dos sistemas de ensino” (GOMES, 2011, p. 225), até porque, na implementação de uma política pública, contam também os interesses, as ideias e a racionalidade limitada dos atores (North, 1990).

Reforçando a visão de Gomes (2011, p. 246), ainda vivemos a contradição de “uma apologia à diversidade e uma prática social estruturada na hierarquização social, no racismo, na desigualdade de renda e na falta de garantia das condições básicas de sobrevivência de grande parcela do povo brasileiro” por parte do Estado.

Entre as 20 metas e estratégias do novo PNE, destaca-se a meta quatro, que tem a finalidade de atender a uma das suas dez diretrizes propostas no Art. 2º, que consiste em difundir os princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação. Neste sentido, essa meta propõe universalizar o atendimento escolar aos estudantes de 14 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino.

Apesar de ter foco na educação inclusiva e no trato da diversidade como um sinal de avanço de uma de suas metas, o documento deixa claro na Estratégia 4.5 que a articulação entre ensino regular e atendimento educacional especializado será feita em salas de recursos

multifuncionais da própria escola ou em instituições especializadas, ainda mantendo a educação inclusiva brasileira em dois formatos de ensino: o regular e o especial, conforme bem conhecemos.

Não se pode, entretanto, deixar de reconhecer que, a partir da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008 e da Convenção Internacional de Direitos da Pessoa com Deficiência, houve um avanço na concepção de diversidade, observado nos aparatos institucionais vigentes, sobretudo, com a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Diversidade (Secadi), em 2011, já no Governo Dilma Rousseff. É o que será pontuado no capítulo seguinte, quando trataremos da percepção e atuação da burocracia no âmbito da política pública de diversidade.

Prova da soma de esforços em defesa da diversidade é que gradativamente vem-se obtendo um aumento significativo no número de estudantes da educação especial matriculados nas classes comuns do ensino regular. De acordo com o Censo Escolar da Educação Básica (INEP/MEC), em 1998, apenas 13% dos estudantes com necessidades especiais frequentavam as turmas comuns; em 2008, o número de matrículas chegou a 54%; e, em 2010, conforme dados do Censo Escolar, os avanços alcançaram a taxa de 85,8%, nas escolas públicas, e de 18,2%, nas escolas privadas, mostrando claramente a efetivação da educação inclusiva e o empenho das redes de ensino em envidar esforços para organizar uma política pública universal e acessível às pessoas com deficiência (BRASIL, 2011), como demonstra o gráfico da Figura 4.

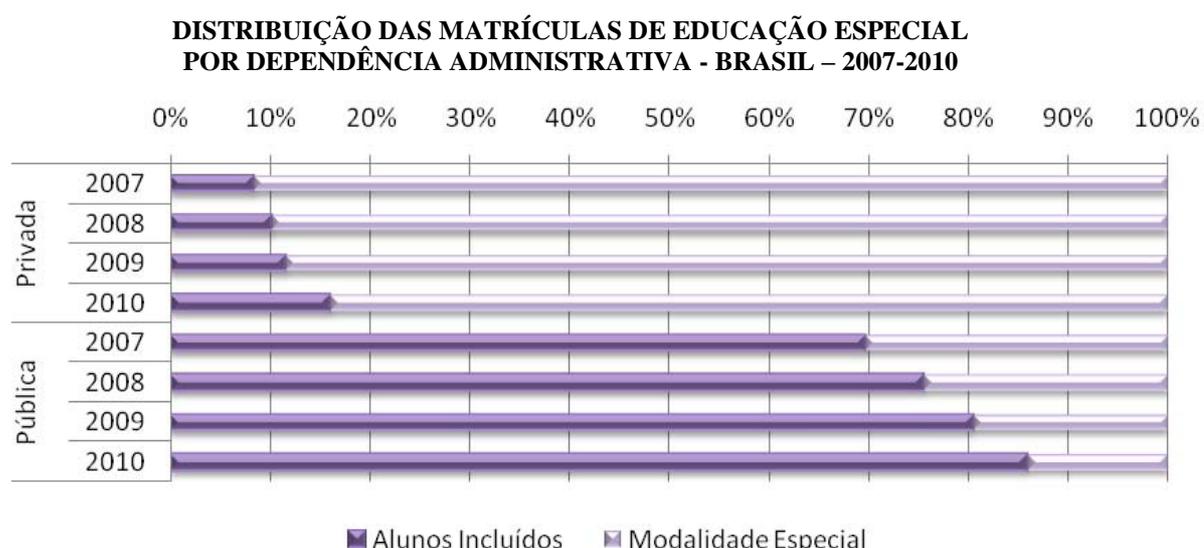


Figura 4 - Matrículas de Educação Especial no Brasil, de 2007 a 2010.  
Fonte: MEC/INEP/IBGE, 2010.

Essa comparação entre a diversidade na rede privada e na rede pública de ensino demonstra os frutos das políticas levadas a cabo na última década, quando a diversidade passou a fazer parte da agenda do MEC como uma prioridade para a educação brasileira. Como pôde ser percebido, houve uma mudança gradual na rede pública, bem mais intensa do que na rede privada, nos quatro anos apontados pelo Censo Escolar de 2010. Por isso mesmo, é um desafio para o PNE 2011-2020 continuar os esforços de uma política declarada no âmbito do Governo Federal e dos entes federados em seus respectivos planos de educação.

Conforme análise de Gomes (2011, p. 248), é importante considerar que, em comparação com o PNE 2001-2010, a diversidade da diversidade entre as metas e estratégias do projeto do novo Plano representa um avanço. Todavia, ainda é um avanço parcial, pois a forma difusa e com pouca centralidade das demandas dos coletivos considerados diversos aparece ao longo da proposta e poderá trazer empecilhos para a sua efetivação no âmbito da política educacional. Em relação ao Eixo VI das propostas da Conae 2010, amplamente discutidas e acordadas entre os movimentos sociais, o PNE 2011-2020 sofreu uma regressão, pois a educação especial aparece de forma inibida na meta quatro, conforme já apontado anteriormente.

Em relação à formação dos profissionais da educação básica, coube ao PNE 2011-2020 um outro desafio. Tendo como carro-chefe a Anfope, a questão da formação dos professores vem adquirindo destaque e, de certa forma, sendo forçada a atender aos interesses das políticas nacionais. Compondo a meta 15 do Plano, a formação dos professores da educação básica deverá ser ofertada em nível superior, em curso de Licenciatura na área do conhecimento em que atuam. Não mais que isso, não são abordadas como estratégia as condições de efetivação dessa meta, no que se refere aos saberes que deverão integrar a formação do professor para lidar com a diversidade na sala de aula. Apenas limita-se à implementação de programas específicos para a formação de professores para as populações do campo, comunidades quilombolas e povos indígenas como uma das estratégias, apesar de a meta 16 compreender a valorização do magistério público da educação básica.

Desse modo, contrariando, também, as articulações empreendidas pela Conae (2010), pode-se dizer que a questão da formação de professores ainda é um grande desafio para a implementação e concretização de práticas pedagógicas capazes de colocar em evidência a diversidade como ponto de partida para uma educação inclusiva.

#### 4.5 Decretos, portarias, resoluções e editais da Secadi/MEC

A legislação brasileira sobre a educação inclusiva é vasta. Além da LDB n. 9.394/1996 e da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008), interesse deste estudo e já identificados em item anterior, podem ser visualizados no *site* da Secadi/MEC, no campo da Legislação (BRASIL, s/d), todos os decretos, portarias, resoluções e editais aqui considerados como mecanismos de *enforcement*<sup>39</sup> para fazer cumprir a política brasileira da diversidade e que estão brevemente destacados a seguir.

**Decreto n. 3.956, de 08 de outubro de 2001** - assinado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, promulga a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência, aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n. 198, de 13 de junho de 2001. A Convenção entrou em vigor no Brasil, em 14 de setembro de 2001 e em seu Art. 1º dispõe que “será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém” (BRASIL, 2001).

Ficou acordado entre as partes que, para alcançar os objetivos da Convenção, os “Estados Parte” comprometem-se a tomar as medidas de caráter legislativo, social, educacional, trabalhista ou de qualquer outra natureza que sejam necessárias para eliminar a discriminação contra as pessoas portadoras de deficiência e proporcionar a sua plena integração à sociedade.

Entre as medidas está a sensibilização da população, por meio de campanhas de educação destinadas a eliminar preconceitos, estereótipos e outras atitudes que atentem contra o direito das pessoas de serem iguais, permitindo, desta forma, o respeito e a convivência com as pessoas portadoras de deficiência.

Sem dúvida, pode-se afirmar com muita propriedade que essa iniciativa é a primeira ação que marca a entrada do século XXI como uma década promissora para a defesa dos direitos humanos mediante uma política pública de diversidade. Todavia, essa diversidade diz respeito apenas às pessoas com deficiência, tendo em vista que a própria Convenção define o termo “deficiência” como uma “restrição física, mental ou sensorial, de natureza permanente ou transitória, que limita a capacidade de exercer uma ou mais atividades essenciais da vida diária, causada ou agravada pelo ambiente econômico e social” (BRASIL, 2001, art. I).

---

<sup>39</sup> Cabe lembrar que o termo aqui utilizado refere-se às formas como o jogo é jogado, ou seja, aos mecanismos utilizados para fazer cumprir as regras do jogo, a partir dos editais de incentivo à institucionalização das regras da política da diversidade no país.

**Decreto n. 5.296, de 02 de dezembro de 2004** - regulamenta a Lei n. 10.436, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais (Libras), e o Art. 18 da Lei n. 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. O Art. 18 da referida Lei trata da acessibilidade nos sistemas de comunicação e sinalização, e imputa ao poder público a implementação da formação de profissionais intérpretes de escrita em Braille e linguagem de sinais e de guias-intérprete, para facilitar qualquer tipo de comunicação direta com a pessoa portadora de deficiência sensorial e com dificuldade de comunicação.

Além disso, um destaque especial deve ser dado ao Art. 4º do Decreto, que garante a legitimidade do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência, dos Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, e das organizações representativas de pessoas portadoras de deficiência para acompanhar e sugerir medidas para o cumprimento dos requisitos estabelecidos neste Decreto (BRASIL, 2004).

**Decreto do Executivo n. 5.626, de 22 de dezembro de 2005** - regulamenta a Lei n. 10.436, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais (Libras), e o Art. 18 da Lei n. 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Foi assinado pelo presidente Lula e pelo Ministro da Educação da época, Fernando Haddad, exatamente um ano após a publicação do Decreto executivo anterior. Logo no seu Capítulo II, Art. 3º, advoga que a Libras deve ser inserida como disciplina curricular obrigatória nos cursos de formação de professores para o exercício do magistério, em nível médio e superior, e nos cursos de Fonoaudiologia de instituições de ensino públicas e privadas do sistema federal de ensino e dos sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Para não deixar dúvidas sobre o que considera cursos de formação de professores o Parágrafo 1º do Decreto assim se expressa: “Todos os cursos de licenciatura, nas diferentes áreas do conhecimento, o curso normal de nível médio, o curso normal superior, o curso de Pedagogia e o curso de **Educação Especial** são considerados cursos de formação de professores e profissionais da educação para o exercício do magistério a fim de contemplar o acesso e permanência dos alunos surdos nas salas de aulas” (BRASIL, 2005, grifos nosso).

Observemos que o Decreto ao prever e considerar a formação específica para a educação especial acaba por fomentar a especialidade do professor para lidar com a educação especial em detrimento da educação para a diversidade, o que pode acarretar uma lacuna na formação desse profissional. Contudo, por se tratar da formação do professor para a educação

básica, esta também se vê fortalecida com esse Decreto, por representar uma importante medida oficial de cunho nacional que busca instituir nos cursos de formação de professores um conhecimento específico e obrigatório para todos eles. O objetivo é contemplar os saberes necessários para o exercício profissional, tendo em vista a regularidade da educação inclusiva no sistema regular de ensino e o despreparo do professor para lidar com suas especificidades, o que representa uma lacuna em sua formação.

**Decreto n. 6.214, de 26 de setembro de 2007** - regulamenta o benefício da prestação continuada da assistência social devida à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003. Além disso, acresce parágrafo ao Art. 162 do Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999, que passa a vigorar como parágrafo único e dispõe que “o período a que se refere o *caput* poderá ser prorrogado por iguais períodos, desde que comprovado o andamento regular do processo legal de tutela ou curatela” (BRASIL, 2007).

O Anexo do Decreto esclarece que o benefício de que trata o Art. 1º é o Benefício de Prestação Continuada, que está previsto no Art. 20 da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, ou seja, a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso, com idade de 65 anos ou mais, que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

Esclarece, ainda, que, no âmbito das políticas sociais e setoriais, o Benefício integra a proteção social básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), instituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em consonância com o estabelecido pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Como política social, fica evidente que, visa ao enfrentamento da pobreza, à garantia da proteção social, ao provimento de condições para atender a contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (BRASIL, 2007). É o Estado em ação, no cumprimento de suas obrigações legítimas para atender às necessidades básicas de seus cidadãos, mesmo assumindo uma “perspectiva focalista, na medida em que visa a atender aos segmentos populacionais mais vulneráveis” (SIMIONATTO, 1997, p. 3).

Evans (2004), também, justifica que, neste aspecto, o Estado deve se embasar na proteção social e na sua regulamentação para atender às necessidades básicas da comunidade, dando-lhe proteção para garantir a sobrevivência, o que reflete nas políticas de educação. Por isso é que não faz sentido pensar o Estado descolado das relações sociais.

**Decreto Legislativo n. 186, de 09 de julho de 2008** - publicado no Diário Oficial da União em 10 de julho de 2008, aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. O Decreto, assinado pelo senador Garibaldi Alves, então presidente do Senado Federal, dispõe, no Art. 1º: “Fica aprovado, nos termos do § 3º do Art. 5º da Constituição Federal, o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007” (BRASIL, 2008).

O Decreto Legislativo n. 186 faz uma ressalva, no seu Parágrafo Único, sobre possíveis mudanças ou ajustes complementares que possam vir a alterar a Convenção e seu Protocolo Facultativo, reforçando a competência exclusiva do Congresso Nacional, expressa no Art. 49 da Constituição Federal, de resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Esse Decreto, sem dúvida, representa um marco como um mecanismo do governo federal, por meio do MEC, para que as políticas públicas acordadas em âmbito internacional sejam cumpridas.

**Decreto executivo n. 6.571, de 17 de setembro de 2008** - assinado pelo então presidente Lula e pelo Ministro Haddad, dispõe sobre o Atendimento Educacional Especializado (AEE). Expressa um avanço em relação à consolidação de diretrizes e ações já existentes no âmbito do governo federal voltadas à educação inclusiva, ao prever a destinação de recursos do Fundo da Educação Básica (Fundeb) ao atendimento de necessidades específicas do aluno com deficiência. Desse modo, altera o Art. 6º do Decreto n. 6.253, de 13 de novembro de 2007, que passa a vigorar acrescido do Art. 9º-A: “Admitir-se-á, a partir de 1º de janeiro de 2010, para efeito da distribuição dos recursos do Fundeb, o cômputo das matrículas dos alunos da educação regular da rede pública que recebem atendimento educacional especializado, sem prejuízo do cômputo dessas matrículas na educação básica regular” (BRASIL, 2008).

**Decreto n. 7.611, de 17 de novembro de 2011** - assinado pela presidente Dilma Rousseff e pelo então Ministro da Educação Fernando Haddad, revoga o Decreto n. 6.571/08 e agrega a educação especial ao atendimento educacional especializado. Com esse Decreto, passa a ser dever do Estado garantir um sistema educacional inclusivo em todos os níveis, sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, e ofertar a educação especial preferencialmente na rede regular de ensino. (BRASIL, 2011).

O Art. 1º trata da ampliação do dever do Estado com a educação do público-alvo da educação especial, ou seja, as pessoas com deficiência, com transtornos globais do desenvolvimento e com altas habilidades ou superdotação.

Embora a terminologia “preferencialmente” ainda sinalize a duplicidade do sistema de ensino, o regular e o especial, o Decreto n. 7.611 amplia as atribuições e a capacidade do Estado, ao tratar da garantia da aprendizagem às pessoas com deficiência nas salas de aulas do ensino regular, da transversalidade das ações do ensino especial, além da formação continuada de professores. Prevê, inclusive, o desenvolvimento da educação bilíngue para estudantes surdos ou com deficiência auditiva, o ensino de Braille para estudantes cegos ou com baixa visão e a formação de gestores, educadores e demais profissionais da escola para a educação na perspectiva da educação inclusiva, particularmente na aprendizagem, na participação e na criação de vínculos interpessoais.

Como pode ser notado, a execução e implementação dessas diretrizes dão nova feição às responsabilidades do Estado, no sentido de exigir um contínuo acompanhamento e monitoramento das ações para verificar a real dimensão dessas novas regras. Esse é, sem dúvida, um importante papel a ser executado pela burocracia estatal brasileira.

No Ofício Circular n. 021, de 06 de dezembro de 2011, o presidente da Federação Nacional das Apaes, Eduardo Barbosa, destaca que a publicação do Decreto n. 6.571 foi motivada pelo difícil diálogo estabelecido entre os movimentos sociais de atenção às pessoas com deficiência e o MEC, no que se referia à educação especial. Além disso, reafirma o avanço da política inclusiva brasileira expresso no Decreto, bem como considera uma grande conquista para as Apaes, que, segundo ele, lutaram para manter suas escolas em funcionamento e garantir uma educação de boa qualidade às pessoas com deficiência intelectual e múltipla, prestigiando o desenvolvimento humano e a aprendizagem ao longo da vida.

**Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009** - promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Esse Decreto representa uma conquista da sociedade brasileira e nele as regras do jogo são bastante precisas. Pode-se verificar a intenção do Governo Lula de fazer cumprir os dispositivos da Constituição brasileira, bem como a política maior encampada pela ONU no decurso da década passada. Assim está expresso:

**O Presidente da República**, no uso da atribuição que lhe confere o Art. 84, inciso IV, da Constituição, e Considerando que o Congresso Nacional aprovou, por meio

do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, conforme o procedimento do § 3º do Art. 5º da Constituição, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007; Considerando que o Governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação dos referidos atos junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas em 1º de agosto de 2008; Considerando que os atos internacionais em apreço entraram em vigor para o Brasil, no plano jurídico externo, em 31 de agosto de 2008; **DECRETA:** Art. 1º A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, apensos por cópia ao presente Decreto, serão *executados e cumpridos* tão inteiramente como neles se contém. (BRASIL, 2008, grifos nossos).

Em relação às **Portarias**, no sítio da Secadi foram identificadas apenas duas:

**Portaria n. 3.284, de 07 de novembro de 2003**, do então Ministro de Estado da Educação interino, Rubem Fonseca Filho, que dispõe sobre requisitos de acessibilidade de pessoas portadoras de deficiências para instruir os processos de autorização e de reconhecimento de cursos e credenciamento de instituições. Considerando a necessidade de assegurar aos portadores de deficiência física e sensorial condições básicas de acesso ao ensino superior, de mobilidade e de utilização de equipamentos e instalações das instituições de ensino, determina que sejam incluídos, nos instrumentos destinados a avaliar as condições de oferta de cursos superiores, requisitos de acessibilidade de pessoas com necessidades especiais.

Essa Portaria promove a articulação da Secretaria de Educação Superior com a Secretaria de Educação Especial, como órgãos responsáveis para estabelecer os requisitos de acessibilidade, tomando-se como referência a Norma Brasil n. 9.050, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), que trata da Acessibilidade de Pessoas Portadoras de Deficiências a Edificações, Espaço, Mobiliário e Equipamentos Urbanos.

Centrada no acesso e na permanência dos deficientes físicos, o objetivo é eliminar barreiras arquitetônicas para circulação do estudante com deficiência, permitindo seu acesso aos espaços de uso coletivo. É recomendada, também, a adaptação de portas e banheiros, garantindo espaço suficiente para o acesso a cadeirantes.

No que concerne aos alunos com deficiência visual, indica o compromisso formal do Estado de assessorar a instituição, sempre que solicitado por ela e até que o aluno conclua o curso, mantendo sala de apoio equipada, como máquina de datilografia e impressora em Braille, esta acoplada ao computador, sistema de síntese de voz, gravador e fotocopiadora que amplie textos, *software* de ampliação de tela, equipamento para ampliação de textos para

atendimento a aluno com visão subnormal, lupas, régua de leitura e *scanner* acoplado a computador.

Da mesma forma, quanto a alunos com deficiência auditiva, o compromisso formal da instituição de ensino é o de propiciar, sempre que necessário, intérprete de Língua de Sinais/Língua Portuguesa, especialmente quando da realização e revisão de provas, complementando a avaliação expressa em texto escrito ou quando este não tenha expressado o real conhecimento do aluno. Além disso, a Portaria prevê a capacitação dos professores com informações referentes às especificidades tratadas no documento.

**Portaria do MEC n. 976, de 05 de maio de 2006**, que dispõe sobre os critérios de acessibilidade aos eventos do Ministério da Educação. A fim de institucionalizar as propostas voltadas para a diversidade das pessoas com deficiências, o então Ministro da Educação, Fernando Haddad, estabelece a criação de condições de acessibilidade a eventos, periódicos ou não, realizados ou apoiados, direta ou indiretamente, pelo Ministério da Educação e por suas entidades vinculadas, em atendimento aos padrões de acessibilidade firmados pelo Decreto n. 5.296/2004.

Os eventos aos quais se refere essa Portaria são oficinas, seminários, cursos, palestras, conferências, simpósios, além de outros que tenham caráter técnico, educacional, cultural, de formação, divulgação ou de planejamento, desde que tenham caráter técnico, educacional, cultural, de formação, divulgação ou de planejamento.

Outro aspecto importante da **Portaria 976/06** é o fato de considerar o termo acessibilidade como “as condições para a utilização, *com segurança e autonomia*, total ou assistida, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos serviços de transporte e dos dispositivos, sistemas ou meios de comunicação e informação, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida” (BRASIL, 2006, grifos nossos).

No que diz respeito às **Resoluções**, apenas uma estava disponibilizada, no campo legislação/resolução do sítio da Secadi, em 12 de abril de 2013. Trata-se da Resolução n. 4, de 2 de outubro de 2009, do CNE/CEB, que institui as diretrizes operacionais para o atendimento educacional especializado na educação básica, modalidade educação especial.

Essa Resolução afirma em seu Art. 1º que, para a implementação do Decreto n. 6.571/2008, os sistemas de ensino “devem matricular os alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação nas classes comuns do ensino regular e nas salas de recursos multifuncionais ou nos centros de Atendimento Educacional

Especializado (AEE) da rede pública ou de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos” (BRASIL, 2009a).

Outro ponto de destaque é o enunciado do Parágrafo único, que amplia e dá uma nova concepção ao termo “acessibilidade”, agora não mais visto apenas sob a ótica das condições físicas, mas também no que diz respeito aos recursos de acessibilidade na educação. Conforme a Resolução n. 4, devem ser asseguradas “as condições de acesso ao currículo dos alunos com deficiência ou mobilidade reduzida, promovendo a utilização dos materiais didáticos e pedagógicos, dos espaços, dos mobiliários e equipamentos, dos sistemas de comunicação e informação, dos transportes e dos demais serviços” (BRASIL, 2009a).

Este é, sem dúvida, um dos maiores avanços das políticas públicas inclusivas, uma vez que garantir acesso às salas de ensino regular não é suficiente se as condições de ensino e de aprendizagem não forem favorecidas.

Quanto aos **Editais** da Secadi/MEC, identificamos que estão distribuídos por temas: Direitos Humanos; Educação de Jovens e Adultos; Educação das Relações Etnicorraciais; Educação Escolar Indígena; Educação do Campo e Rede de Educação para Diversidade.

Em relação ao tema **Direitos Humanos**, três editais chamam a atenção:

Edital de Chamada Pública n. 15, de 09 de julho de 2009, assinado pelo então Secretário da Secad, André Lázaro, e voltado para a conscientização no combate à violência nas escolas. A violência contra crianças e adolescentes se apresenta, na sociedade contemporânea, como uma das piores formas de desrespeito a seres humanos em condição peculiar de crescimento e desenvolvimento, com impactos em diversas dimensões do desenvolvimento de crianças e adolescentes. Neste contexto insere-se o projeto Escola que Protege, como uma das estratégias da política pública de educação, que fomenta a formação de profissionais da educação básica e incentiva a produção de materiais didáticos e paradidáticos voltados para a promoção e a defesa dos direitos de crianças e adolescentes e o enfrentamento de todas as formas de violência contra crianças e adolescentes (BRASIL, 2009b), conforme o Edital. Conta com o apoio financeiro do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a formação continuada de profissionais da educação básica e a produção de materiais didáticos e paradidáticos. O Edital prevê a aplicação de recursos no valor total de R\$ 2.029.664,00 (dois milhões, vinte nove mil e seiscentos e sessenta e quatro reais), para o desenvolvimento das ações propostas, valor que pode ser ampliado, caso necessário.

O Edital n. 15/2009 foi direcionado para as instituições federais e estaduais de educação superior e da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (com educação superior). Ressalta-se que a UEG não apresentou nenhuma proposta para o referido Edital. Apenas a Universidade Federal de Goiás se candidatou, com o projeto “Formação de educadores para o enfrentamento da violência na escola”, conforme mostra o Quadro 2:

<b>Escola que Protege</b>			
Resolução/CD/FNDE Nº. 17, de 08/04/2009, e Edital Chamada Pública Nº. 15, de 09/07/2009			
#	UF	Instituição de Educação Superior	Projeto
1	GO	UFG	Formação de educadores para o enfrentamento da violência na escola
2	MT	UFMT	Educação para a defesa de direitos e cidadania: formação e articulação de atores para a prevenção e enfrentamento da violência contra criança, adolescente e jovem
3	RO	UNIR	Escola que Protege - combate a violência nas escolas
4	AP	UEAP	Desafios e possibilidades da Educação em Direitos Humanos na área urbana de Macapá
5	PI	UFPI	Escola que Protege II - Educadoras e Educadores fazendo cultura de paz na escola: combate as violências
6	PB	UFPB	Escola que Protege
7	PE	UPE	Capacitação de profissionais da rede de ensino integrando as ações intersecretorias do Programa Escola que Protege
8	PB	UEPB	Escola que Protege: consolidando ações de prevenção a violência no semi-árido paraibano
9	BA	UNEB	Cidadania Infanto-juvenil: a escola como espaço de formação e informação
10	AL	UFAL	Naturalização dos direitos de crianças e adolescentes
11	PR	UFPR	Escola que Protege
12	ES	UFES	Escola que Protege
13	SP	UNIFESP	A escola e os Direitos Humanos - uma contribuição a partir da Psicologia
14	MG	UFMG	Fortalecendo as escolas na rede de proteção a criança e ao adolescente na região metropolitana de Belo Horizonte
15	SP	UFSCar	Escola que Protege: enfrentando a violência contra a criança
16	SP	USP - Ribeirão Preto	Produção de alteridade, capacidade de mediação e criatividade com educadores, no enfrentamento do bullying, a intimidação ou humilhação do mais fraco ou diferente

Quadro 2 - Instituições que apresentaram propostas ao Edital n 15, da Secad.  
Fonte: Secadi/MEC, 2009.

O Edital de Chamada Pública n. 17, de 09 de julho de 2009 dispõe sobre a promoção do reconhecimento da diversidade sexual e o enfrentamento do sexismo e da homofobia. Por meio desse edital, a Secad/MEC estabelece orientações e diretrizes para a realização de cursos de formação continuada de profissionais da educação básica e a produção de materiais didático-pedagógicos e paradidáticos voltados para a promoção do reconhecimento da diversidade sexual e da equidade de gênero no contexto escolar e o enfrentamento do sexismo e da homofobia. As propostas, também, foram destinadas a instituições públicas federais e estaduais, a instituições comunitárias de educação superior e à Rede Federal de Ensino Profissional e Tecnológico (com educação superior).

A Secad se manifesta pelo respeito às diferenças no campo dos direitos humanos, ao reconhecer que é inegável que o preconceito e a discriminação contra lésbicas, gays, travestis, transexuais e bissexuais são responsáveis por restringir-lhes até mesmo os mais básicos direitos de cidadania, além do direito à livre expressão afetivo-sexual e de identidade de gênero. O Ministério da Educação, por meio da Secad, tem fomentado, junto às instituições educacionais dos diferentes níveis de ensino, ações qualificadas visando à valorização e

promoção da diversidade e de uma cultura de direitos humanos nos diversos espaços educativos. Nesse sentido, vem se comprometendo, desde 2004, com ações e metas estabelecidas pelo governo brasileiro, por meio de instrumentos como o Programa Brasil sem Homofobia e o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT) (BRASIL, 2009). Nenhuma IES do Estado de Goiás apresentou proposta para este Edital, como mostra o Quadro 3.

<b>Educação em Gênero e Diversidade Sexual</b>			
<b>Resolução/CD/FNDE Nº. 16, de 08/04/2009, e Edital Chamada Pública Nº. 17, de 09/07/2009</b>			
#	UF	Instituição de Educação Superior	Projeto
1	MT	UFMT	Educação e Diversidade; ressignificando saberes e vivências na educação em Mato Grosso
2	DF	UnB	Vidas Plurais: enfrentando o sexismo e a homofobia
3	AM	UFAM	Formação de professores em diversidade sexual e gênero no Amazonas
4	TO	UFT	Políticas de enfrentamento ao sexismo e a homofobia no ambiente escolar: ressignificando as práticas educativas no Estado do Tocantins
5	PB	UFPB	Aprender em paz - educação para a prevenção as violências na escola
6	PI	UESPI	Educação para a Diversidade: cuidando de quem cuida da ambiência escolar
7	BA	UFBA	Formação docente para o ensino de gênero e diversidade no semi-árido baiano
8	RS	Fundação Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões	Educação em Direitos Humanos
9	SC	FURG	Sexualidade e Escola: discutindo a diversidade sexual, o enfrentamento ao sexismo e a homofobia
10	PR	UTFPR	Construindo a igualdade na escola: conhecendo a diversidade sexual enfrentando o sexismo e a homofobia
11	RS	UCPEL	Educação em Direitos Humanos no contexto da formação inicial de professores para a Educação Básica
12	MG	UFMG	Educação sem Homofobia: capacitação de educadores da rede pública
13	MG	UFOP	Educação para a diversidade: capacitação de educadores da rede pública Educação Básica Mineira
14	MG	UFPA	Tecendo gênero e diversidade sexual nos currículos da Educação Infantil
15	RJ	UFRJ	Educação para a promoção do reconhecimento da diversidade sexual e enfrentamento ao sexismo e homofobia

Quadro 3 – Instituições que apresentaram propostas ao Edital 7, da Secad.  
Fonte: Secadi/MEC, 2009.

O Edital de Chamada Pública n. 16, de 09 de julho de 2009 torna público e convoca as instituições federais e estaduais de educação superior, comunitárias de educação superior e da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (com educação superior) a apresentarem propostas que promovam a produção de materiais didáticos e paradidáticos voltados para a Educação para os Direitos Humanos (EDH). Vale ressaltar que a Educação para os Direitos Humanos vem a cada dia ganhando relevo nas discussões sobre a viabilização, por meio do Estado, no âmbito do Ministério da Educação (MEC) e da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad). Tal educação é concebida e definida pelos Planos Nacionais de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) de 2003 e 2006, que se fundamentam nos documentos internacionais, em particular nas recomendações formuladas no Congresso de Viena (1993) e as propostas do Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos (PMEDH). O MEC, por meio da Secad, portanto, estimula e apoia ações de instituições de educação superior que objetivem fortalecer ações, atividades e estruturar materiais educativos sobre educação em direitos humanos (BRASIL, 2009).

A adesão das instituições de ensino superior a este Edital não foi muito representativa, tendo sido contempladas apenas onze, que cumpriram os requisitos exigidos. Vale ressaltar que o Estado de Goiás não se fez representado em nenhuma das categorias previstas neste Edital.

Em relação ao tema da **Educação de Jovens e Adultos (EJA)**, o MEC publicou, no Diário Oficial da União do dia 05 de fevereiro de 2010, uma chamada pública com o objetivo de fomentar cursos de formação continuada para professores das zonas urbanas e rurais, no âmbito do Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica. A oferta centrou-se em cursos de formação continuada com carga horária mínima de 60 horas e máxima de 180 horas, além de cursos de extensão e de aperfeiçoamento, com carga horária de 80 e 180 horas, respectivamente. Foram priorizadas as áreas das metodologias e da avaliação da aprendizagem, tendo recebido um destaque especial o curso de Formação de Mediadores de Leitura, cujo objetivo é fomentar e estimular práticas de leitura do público de neoleitores. Essa iniciativa alinha-se à concepção problematizadora defendida por Freire (1987), considerada por ele como um esforço permanente em que os homens vão percebendo, criticamente, como estão sendo no mundo, favorecidos pelo desenvolvimento de uma consciência crítica.

Outro Edital de seleção do MEC/SECAD, n. 02/2010, direcionado para instituições públicas e comunitárias de ensino superior, e instituições com educação superior que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, contempla propostas de projetos no formato de cursos especialização nos termos da Resolução FNDE n. 48, de 28 de novembro de 2008. Esse Edital teve uma repercussão bastante representativa em âmbito nacional, com 25 projetos aprovados, entre eles, um da PUC-Goiás.

Entre os editais de incentivo à **Formação de Professores e Gestores da EJA**, no Edital n. 28 do MEC/SECAD, datado de 23 de novembro de 2009, o Ministério da Educação – por intermédio de sua da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, em parceria com a Secretaria de Educação a Distância e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior –, torna público e convoca as instituições de ensino superior a apresentarem propostas para os cursos da Rede de Educação para a Diversidade (Rede)<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> A Rede de Educação para a Diversidade (Rede) é um grupo permanente de instituições públicas de ensino superior dedicado à formação continuada de profissionais de educação. O objetivo é disseminar e desenvolver metodologias educacionais para a inserção dos temas da diversidade no cotidiano das salas de aula. São ofertados cursos de formação continuada para professores da rede pública da educação básica em oito áreas da diversidade: relações étnico-raciais, gênero e diversidade, formação de tutores, jovens e adultos,

O objetivo é fortalecer a Rede de Educação para a Diversidade no âmbito do Sistema da Universidade Aberta do Brasil (UAB)<sup>41</sup>, para a oferta de cursos de formação para gestores, professores e profissionais da educação e movimentos sociais nas áreas da diversidade, temas da atualidade no cotidiano das práticas das redes de ensino pública de educação básica no Brasil.

Um outro edital de referência para a EJA é o de n. 35/2010, referente ao PROJETO 914BRZ1127 - Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos em Municípios Prioritários<sup>42</sup>. Sob a responsabilidade da Unesco/Secad, o edital destina-se à contratação de pessoal técnico para subsidiar e acompanhar as ações desenvolvidas pela Coordenação do Projeto, além de construir os instrumentos específicos de coleta de informações e diagnóstico da realidade dos municípios pesquisados, com remuneração variável entre R\$ 18.095,00 e R\$ 58.250,00 pelo período contratado, normalmente entre quatro e nove meses.

Esses mecanismos voltados para a valorização da EJA, como um campo em construção, vislumbram uma mudança em relação não só ao papel da escola, mas, sobretudo, ao próprio sentido dos conceitos de educar e de aprender, coerentes com o legado de Freire (2001, p. 23), ao conclamar que

não devemos chamar o povo à escola para receber instruções, postulados, receitas, ameaças, repreensões e punições, mas para participar coletivamente da construção de um saber, que vai além do saber de pura experiência feito, que leve em conta as suas necessidades e o torne instrumento de luta, possibilitando-lhe ser sujeito de sua própria história.

Sem dúvida, o campo da EJA se fortalece como uma política pública que resgata possibilidades de reconhecimento do sujeito construído no seio de suas demarcações sociais, de suas experiências e de suas necessidades, conforme defendido por Freire e pelos movimentos sociais.

Em relação ao tema **Educação das Relações Étnico-raciais**, conforme o Edital de Convocação n. 18, de 13 de julho de 2009, o Ministério da Educação, por intermédio da

---

educação do campo, educação integral e integrada, ambiental, diversidade e cidadania. Para maiores detalhes, ver: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=558&id=12322&option=com\\_content&view=article](http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=558&id=12322&option=com_content&view=article)>.

<sup>41</sup> A Universidade Aberta do Brasil (UAB) “é um sistema integrado por universidades públicas que oferece cursos de nível superior para camadas da população que têm dificuldade de acesso à formação universitária, por meio do uso da metodologia da educação a distância. O público em geral é atendido, mas os professores que atuam na educação básica têm prioridade de formação, seguidos dos dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos estados, municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, s/d).

<sup>42</sup> Municípios com índice de analfabetismo igual ou superior a 25%, de acordo com o Censo 2000, nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste do Brasil.

Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) e da Secretaria de Educação Superior (SESU), convoca as instituições federais e estaduais de ensino superior a apresentarem propostas de fomento a projetos de cursos de formação inicial e continuada de professores e a projetos de material didático específico para alunos e professores da educação básica, no atendimento ao Art. 26-A da Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional e no âmbito do Programa de Ações Afirmativas para a População Negra no Ensino Superior (Programa UNIAFRO), conforme Resolução/CD/FNDE n. 10, de 02 de abril de 2009.

Como se pode perceber, o público-alvo beneficiário desse edital são professores que atuam nas séries iniciais e finais dos ensinos fundamental e médio da rede pública e graduandos em licenciatura e Cursos de Pedagogia.

O orçamento para o desenvolvimento desse edital foi pautado na Resolução CD/FNDE n. 10, de 02 de abril de 2009, mediante articulação entre o Ministério da Educação, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/Conselho Deliberativo. O objetivo é estabelecer orientações e diretrizes para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais de formação inicial e continuada de professores e elaboração de material didático específico para alunos e professores da educação básica, no âmbito do Programa de Ações Afirmativas para a População Negra no Ensino Superior (Programa UNIAFRO).

Outro edital voltado para as questões étnico-raciais, é o de n. 14, de 03 de julho de 2009, com o qual o MEC, por intermédio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), convoca, para assistência financeira suplementar, as instituições públicas de ensino superior e entidades de direito privado sem fins lucrativos a apresentarem projetos educacionais de formação continuada de professores e a elaborarem material didático específico para alunos e professores da educação básica nas áreas remanescentes de quilombos, conforme Resolução FNDE n. 08, de 27 de março de 2009.

Esse edital, portanto, busca implementar e apoiar o Programa Brasil Quilombola com projetos de curso de formação continuada para professores da educação básica do sistema estadual e municipal de ensino nas comunidades de remanescentes de quilombos. São oferecidos cursos nas seguintes modalidades: de extensão, com carga horária mínima de 80 horas; de aperfeiçoamento, com carga horária mínima de 180 horas; e de especialização, com carga horária de 360 horas. O foco do edital está em projetos para a elaboração de material didático que atenda ao que dispõe a Lei n. 9.610/98, o Parecer CNE/CP n. 03/04 e a

Resolução CNE/CP n. 01/04, além da especificidade de conteúdos que contemplem as comunidades remanescentes de quilombos, às quais se destina o material.

Em relação ao tema **Educação Escolar Indígena**, localizamos dois editais específicos:

No Edital n. 12, de 03 de julho de 2009, o MEC, por intermédio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), convoca as instituições públicas de ensino superior e entidades de direito privado sem fins lucrativos a desenvolverem pesquisas e experiências comprovadas com povos indígenas brasileiros, para apresentarem propostas de projetos de material didático voltado à educação básica, em atendimento às demandas oriundas da Lei n. 11.645<sup>43</sup>, de 10 de março de 2008.

Interessante a observação da exigência de propostas formuladas e fundamentadas numa abordagem pedagógica transversal e multidisciplinar da temática, primando pelos conceitos de identidade e de alteridade cultural como etapa necessária à construção pedagógica do conceito de pluralidade étnica. Transitando do micro ao macro, o Edital ainda considera que a amplitude da diversidade étnica apresentada deverá ser coerente com o respectivo nível de ensino, partindo-se do enfoque no micro, sob a ótica do cotidiano lúdico e sociocultural da criança na aldeia, nos materiais destinados à educação infantil, e chegando, ao término do ensino fundamental e ensino médio, à noção macro de coletividade indígena dos povos mencionados, em seu contexto socioambiental, geopolítico e histórico na formação do Brasil.

No Edital de Convocação n. 13, de 02 de julho de 2009, o MEC, em articulação com a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), convoca as organizações indígenas e indigenistas que atuam na área da educação escolar indígena, para apresentarem propostas de projetos inovadores, considerando a legislação educacional e o princípio constitucional do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas no ensino.

Conforme o edital, o chamamento para as organizações indígenas e indigenistas se deve ao fato de elas serem consideradas protagonistas de processos de ressignificação da escola, fundamentados na interlocução com lideranças políticas e espirituais das comunidades

---

<sup>43</sup> Essa lei tornou obrigatória, no currículo oficial da rede de ensino, a diversidade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”, alterando a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

e na revitalização de práticas socioculturais e linguísticas que se enfraqueceram em face do contexto das relações interétnicas assimétricas. As práticas desenvolvidas por essas entidades têm sido avaliadas como referenciais para o tratamento da diversidade sociocultural dos povos indígenas na gestão de programas de educação escolar, gerando inovações que efetivam os direitos educacionais indígenas e que podem ser incorporadas pelos sistemas de ensino.

Os objetivos do Edital fundam-se no apoio técnico e financeiro a ações de fomento de projetos de natureza inovadora, na área da educação básica intercultural indígena, voltados para a formação de docentes e/ou gestores, a serem apresentados e selecionados nos termos desse instrumento. Além disso, esclarece que as propostas deverão indicar formulação e execução de projetos político-pedagógicos, elaboração de materiais didáticos ou paradidáticos para os anos finais do ensino fundamental, ensino médio e/ou educação de jovens e adultos, revitalizando as práticas socioculturais e do uso da língua indígena na atuação docente, tendo como base a melhoria da qualidade da educação básica intercultural indígena.

Em relação ao tema da **Educação do Campo**, o Edital ministerial n. 2, de 09 de fevereiro de 2010, assinado pelo então Ministro da Educação, Fernando Haddad, é um chamamento público para pré-qualificação de tecnologias que promovam a qualidade da educação nos anos iniciais do ensino fundamental, organizados em forma de multisseriação e localizados na área rural. Nesse edital, o MEC, por intermédio da Secretaria de Educação Básica (SEB) e da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), convoca os interessados a apresentar tecnologias educacionais adequadas a essa organização de ensino.

O edital esclarece que “tecnologias educacionais” são processos, ferramentas e materiais que estejam aliados a uma proposta pedagógica que evidencie sólida fundamentação teórica e coerência metodológica. Ficam excluídos dessa definição sistemas apostilados de ensino, livros didáticos, livros de literatura, livros paradidáticos, atlas, dicionários, mapas e enciclopédias.

Chama-nos atenção nesse edital a sua destinação, ao definir como um dos objetivos específicos a mobilização de especialistas, pesquisadores, instituições de ensino e pesquisa e organizações sociais para a apresentação de tecnologias educacionais que contribuam para a elevação da qualidade da educação nos anos iniciais do ensino fundamental, organizados em forma de multisseriação, localizados em área rural. Desse modo, contempla propostas apresentadas por qualquer pessoa, física ou jurídica, de direito público ou privado, que tenha

criado ou produzido tecnologia educacional e que assegure respeito à legislação sobre direitos autorais.

Quanto ao tema **Rede de Educação para a Diversidade**, no sítio da Secadi/MEC encontra-se publicado o Edital n. 28, de 23 de novembro de 2009, que trata da convocação para a apresentação de propostas para os cursos da Rede de Educação para a Diversidade, já destacado em item anterior. Ressalta-se que o objeto do Edital está voltado para duas propostas distintas: uma para cursos distribuídos em áreas temáticas e outra para cursos de aperfeiçoamento e/ou extensão em Gestão de Políticas Públicas, com foco na Temática de Gênero e Raça, com carga-horária de 300 horas para a extensão e 380 horas para a especialização.

A captura desse conjunto de mecanismos de *enforcement* mostrou que é vasta a iniciativa do Estado, por meio da Secadi/MEC, para formular e implementar políticas e ações voltadas para a diversidade na educação brasileira. Neste caso, um Estado com capacidade para penetrar na sociedade civil com programas de resgate dos direitos dos sujeitos como cidadãos e também como agentes diretos no processo de desenvolvimento (SEN, 2009). Trata-se do exercício de sua autonomia inserida,<sup>44</sup> em face da sinergia interposta entre Estado e sociedade (EVANS, 1993) para prover a educação inclusiva de qualidade, conforme dever de um Estado democrático como o brasileiro.

Esses argumentos nos levam a crer em um Estado capaz de imprimir, aos diferentes atores e arenas, poderes na mobilização em torno de interesses coletivos, em detrimento apenas de interesses individuais. Levamos em conta que a estabilidade e a adaptabilidade de uma política pública requerem olhar para além do seu conteúdo específico e lançar um olhar crítico sobre os processos que lhe dão forma, colocá-los em prática e mantê-los vigentes ao longo do tempo, conforme pontuam Stein e Tommasi (2006).

Para esses autores, a estabilidade de uma política pública funda-se em considerar sua estabilidade no tempo, o que não significa que deva ser rígida a ponto de não sofrer nenhuma modificação, mas sim levar em conta que ajustes são necessários, em conformidade com as condições econômicas e políticas de seu contexto. Por isso, sua adaptabilidade deve ser garantida pela flexibilidade e pela capacidade dos atores de perceber suas falhas e estarem atentos à mudança das circunstâncias, como foi o caso das mudanças percebidas na trajetória da política inclusiva brasileira, que aos poucos foi se adaptando, em conformidade com o

---

<sup>44</sup> A "autonomia inserida" é o inverso da dominação absolutista incoerente do Estado predatório e constitui a chave organizacional para a eficácia do Estado desenvolvimentista (EVANS, 1993).

contexto histórico: de segregação para integração e depois para diversidade, até o estágio atual mais amplo da “diversidade”, constituída em espaço próprio na estrutura do Estado nacional, por meio da Secadi/MEC, conforme veremos no próximo Capítulo.

## CAPÍTULO 5 A CAPACIDADE DO ESTADO NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE DIVERSIDADE: A BUROCRACIA EM AÇÃO

*Gosto de ser gente porque a História em que me faço com os outros e de cuja feitura tomo parte é um tempo de possibilidades e não de determinismos.*

*Paulo Freire*

Este Capítulo busca analisar a capacidade burocrática do Estado brasileiro na formulação e implementação da Política Pública (PP) da diversidade após a década de 1990, a partir da configuração da burocracia do Ministério da Educação, mais especificamente, da Secadi<sup>45</sup> e das relações interpostas com departamentos externos, como a DEB/Capes. Para tanto situa a Secadi no âmbito do MEC e do contexto atual do Governo, a partir de informações obtidas por meio das entrevistas semiestruturadas, das conversas informais durante o período de espera, dos documentos consultados e de dados capturados no sítio da Secadi/MEC. Sob essa ótica, procuramos fazer um movimento pautado no entendimento que fundamenta nosso estudo de que a pesquisa qualitativa é uma atividade de aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota, fazendo, de acordo com Minayo (2002), uma combinação particular entre teoria e dados.

Analisar a capacidade burocrática do Estado no processo de formulação e implementação de uma política pública, inevitavelmente, remete a analisar a composição de sua burocracia enquanto agente primordial neste processo, pois falar de Estado é também falar de burocracia (HAM; HILL, 1993), além de que **a qualidade da implementação e execução** de uma política pública depende muito da existência de uma burocracia capaz e independente (STEIN e TOMMASI, 2006, 2008, grifo nosso), conforme já apontamos anteriormente. Não que a capacidade do Estado possa ser vista somente deste ângulo, mas, neste estudo, a burocracia<sup>46</sup> é tomada como um elemento indispensável, tendo em vista que compreende um grupo de servidores públicos que ocupam altos cargos de administradores ou de assessorias em órgãos públicos vistos como agentes sociais com espaço e poder de decisão no exercício de suas funções, conforme apontado anteriormente.

---

<sup>45</sup> A opção pela Secadi se justifica por constituir-se na Secretaria responsável pelo desenvolvimento dos sistemas de ensino, voltado à valorização das diferenças e da diversidade e à promoção da educação inclusiva, dos direitos humanos e da sustentabilidade socioambiental visando à efetivação de políticas públicas transversais e intersetoriais em âmbito nacional.

<sup>46</sup> Neste estudo, o termo burocracia *não* se constitui na concepção valorativa e pejorativa de entraves, obstáculos ou algo difícil de acontecer, comumente vista pelo senso comum.

Lindblom (1991), também, reforça a importância da burocracia nesse contexto, ressaltando que, além da implementação, os burocratas desempenham importante papel na elaboração de políticas e que, em níveis superiores, servem como fonte principal e imediata de análise e consulta para os decisores formais de políticas.

Notadamente, estudos sobre a capacidade burocrática do Estado, principalmente no âmbito das políticas públicas configuram-se como um campo recente ainda em construção. Por isso, não se trata aqui de um estudo exaustivo do tema e nem de avaliar as PPs da diversidade com critério quantitativo de medida, de mensuração, mas de suscitar uma análise de como as percepções e as ações da burocracia interferem no cumprimento do papel do Estado como responsável em promover políticas voltadas para a resolução dos problemas sociais e pela satisfação dos direitos humanos a partir da sua política de diversidade.

Ademais, vale considerar que as políticas públicas constituem-se um campo de tensionamentos e de constantes embates, além de articular diferentes sujeitos que apresentam interesses e expectativas diversas. Representam ainda um conjunto de ações “ou omissões do Estado decorrentes de decisões e não-decisões, constituída de jogos de interesse, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos, sociais e culturais de uma sociedade historicamente determinada”, conforme Silva (2008, p. 90).

Desse modo, o que advogamos à luz da teoria utilizada, é que determinadas características da burocracia, como a fragilidade, insuficiência e instabilidade é que geram dificuldades e entraves na sua atuação, e não a sua existência no âmbito do Estado. O pressuposto é de que é a escassez, e não o excesso de burocracia que impede o desenvolvimento (EVANS, 2004) de PPs, conforme já destacado no Capítulo 1 desta tese.

Neste caso, entretanto, a burocracia é tomada como uma importante dimensão com capacidade de dar uma nova feição ao Estado democrático brasileiro ao adotar o institucionalismo como abordagem mais contundente para empreender a análise aqui proposta. E é neste aspecto que este estudo avança ao trazer para o debate esta outra face da burocracia no âmbito do Estado brasileiro, sobretudo, no campo da política pública da educação ao buscar fazer uma releitura da sua atuação e interface neste campo.

A par do exposto, ressalta-se que a concepção do papel do Estado aqui adotada converge para o reconhecimento da sua capacidade de conexão com a sociedade (EVANS, 1998, 2003, 2004; NORTH, 1990, 1991). Sob as bases do institucionalismo, portanto, compete à burocracia do Estado, na qualidade de gestores públicos, encontrar formas de

propor e implementar políticas públicas de interesse coletivo em detrimento de interesses particulares e de trocas de favores entre seus atores.

Não podemos, entretanto, deixar de reportarmos ao tipo ideal de burocracia de Max Weber (1997), ao defender algumas características, tais como a subordinação do agente burocrata ao político que, por sua vez, é subordinado à sociedade. Max Weber era sociólogo, e como tal, seu legado e sua preocupação em explicar a atuação da burocracia no âmbito das organizações advém do fato de tentar explicar o caráter da racionalidade no contexto da sociedade moderna, entendendo a autoridade como a essência da burocracia. Por isso, para Weber (1997), burocratas são funcionários

- que ocupam cargos burocráticos, portanto são considerados servidores da administração pública;
- contratados em virtude da competência técnica e qualificações especializadas, exigidas para o cargo;
- que cumprem tarefas determinadas por normas, regras e regulamentos escritos;
- bem pagos, cuja remuneração é baseada em salários estipulados em dinheiro; e, por fim,
- sujeitos a regras hierárquicas e códigos disciplinares que estabelecem as relações de autoridade *sem qualquer forma de relação com pessoas* (grifos nossos).

Este conjunto de características sinalizadas por Weber (1979) destaca o perfil do burocrata na sua atuação, estabelecendo competências e conferindo-lhe atribuições específicas no cumprimento de suas funções na condição de funcionário da administração pública, com muito rigor, compromisso e disciplina moral, respeitando a neutralidade e distanciamento no trato com outras pessoas. Para o autor, esses traços são o que sustenta a ação do Estado e seus aparatos de desenvolvimento. Na visão de Weber, a capacidade do Estado depende de a burocracia ser uma entidade corporativamente coerente e, para tanto, exige que os funcionários responsáveis sejam *isolados das exigências da sociedade circundante*, o que é denominado de insulamento burocrático, conforme pontua Evans (2004, grifos nossos).

Não negamos a importância de uma estrutura burocrática competente e coerente com suas atribuições no cargo que ocupam, entretanto, sabemos que neutralidade e impessoalidade em um ambiente administrativo não existem, tendo em vista que o burocrata é um sujeito dotado de ideias e de interesses próprios, além de possuidor de uma racionalidade limitada (NORTH, 1990) e, por mais que seja um *expert* naquilo que faz, ainda assim, não lhe é

possível conhecer tudo, saber tudo: as brechas e as incertezas aparecem e precisam ser solucionadas, a partir de um modelo de gestão mais autônomo, participativo e compartilhado. Além disso, o processo de interação com os outros, as escolhas feitas e as oportunidades também interferem de forma direta na atuação desse burocrata que pode ter suas ações constrangidas pelas instituições, dadas as suas regras formais e informais e o caminho escolhido e traçado, ou seja, a trajetória, segundo fundamentos do institucionalismo.

Sob essa ótica, apesar de reconhecer a importância da teoria para subsidiar o tratamento do tema, não compartilhamos das características da burocracia weberiana, dotada de uma racionalidade rígida, insulada, fechada, inflexível e descolada da sociedade e dos demais atores, mas de uma burocracia mais autônoma na qual o papel das ideias, dos interesses e do contexto é enfatizado, conforme destaca Evans (2004). Nesse caso, o autor, na perspectiva do institucionalismo, e a partir do seu conceito de autonomia inserida, rompe com essa tradição do total insulamento burocrático weberiano ao apontar a burocracia como importante elemento dos órgãos públicos com capacidade de inserção na sociedade. É desse conceito de burocracia que comungamos neste estudo.

Vale ressaltar que verificar o grau de institucionalização de elementos de autonomia inserida proposto por Evans (1993, 2004) no processo de formulação e implementação da política pública de diversidade não fazia parte do escopo inicial desse estudo, por isso, não se constituiu numa variável individual de análise, tendo em vista que estamos verificando como a política de diversidade tem chegado na formação docente, conforme apontado no Capítulo 6. Entretanto, no decorrer do processo de análise dos dados empíricos, indicativos de autonomia inserida foram emergindo e por isso estão presentes, de forma transversal neste Capítulo estabelecendo relação com as abordagens teóricas utilizadas. A par disso, entendendo que o processo da relação e escuta entre Estado e sociedade é fundamental para a formulação e implementação de políticas públicas de um país, o conceito de autonomia inserida fundado nos princípios de cooperação e parceria, apresenta-se como uma variável significativa e de interesse para outras pesquisas na área das políticas públicas e da capacidade burocrática do Estado.

Para Evans (2004, p 57), é preciso ter um certo grau de equilíbrio entre autonomia e parceria uma vez que a concepção “institucionalista aborda os burocratas não como maximizadores independentes, já que suas decisões sofrem influências de contextos institucionais complexos, com interações historicamente enraizadas e incorporadas em estruturas sociais assimiladas pelos indivíduos que atuam no próprio Estado.

Essa visão de uma burocracia mais autônoma, ator com espaço e poder de decisão, pode ser observada na história brasileira, principalmente no quadro econômico e político dos anos 1980 em diante, com a virada democrática pós Constituição de 1988, adentrando os anos 1990 que testemunharam a crise e o fracasso de propostas das bases estruturais e de ajustes neoliberais de cunho desenvolvimentista e keynesiano.

Tais circunstâncias, forçosamente, levaram à reformulação do Estado e do seu papel enquanto coadjuvante da agenda pública no desenvolvimento não mais voltado somente para o mercado, mas para a sociedade em suas diversas nuances, o que Evans (1993, p. 2) denomina de a “terceira onda<sup>47</sup>” ao tratar do pensamento e da reconfiguração do Estado sobre o desenvolvimento e reconhecimento da “importância da capacidade de sua ação – não apenas no sentido da perícia e perspicácia dos tecnocratas no interior do aparelho de Estado, mas também no sentido de uma estrutura institucional que seja durável e efetiva”.

Neste caso, a capacidade do Estado como constituinte do desenvolvimento pode ser vista na literatura especializada (EVANS, 2004; STEIN, TOMMASI, 2006, 2008), também, como ator de grande relevância na produção e implementação de políticas públicas.

Segundo Stein e Tommasi et. al (2008),

*o processo de implementação e execução de uma política pública é muito complexo. As políticas podem ser muito bem desenhadas pelos especialistas, passar pelo processo discussão e de aprovação sem sofrer alteração e, ainda assim, serem completamente ineficazes se não forem bem implementadas e executadas. Em muitos países, a qualidade da execução de políticas é bastante pobre e está associada, em parte, à falta de burocracias capazes e independentes. (STEIN; TOMMASI et. al, 2008, p. 10, grifo e tradução nossa<sup>48</sup>).*

Evans (1993, 2004) complementa esse entendimento ao atribuir significado ao conceito de capacidade do Estado por meio da noção de autonomia inserida (*embedded autonomy*). O faz sob o fundamento de que o Estado precisa ter certo grau de autonomia para ser permeável aos interesses sociais e, portanto, a *performance* da sua burocracia em muito importa para diminuir a concentração do Estado no protecionismo e clientelismo dados

<sup>47</sup> Peter Evans (1993) aborda três "ondas" para explicar as perspectivas do Estado e do seu papel para o desenvolvimento econômico. A "primeira onda" (décadas de 1950 e 1960) via no Estado o principal agente econômico responsável pelo desenvolvimento. A "segunda onda" (anos 1970 e 1980), sob bases neoliberais, via no Estado um problema, entrando em cena as teorias minimalistas do Estado que, enfaticamente, limitavam o âmbito da sua ação efetiva. A “terceira onda” (anos 1990 reconhece o Estado, também, como solução).

<sup>48</sup> *A policy could be very well designed by the experts and pass through the appropriate legislative debate, and yet be completely ineffective if it is not well implemented and enforced. In many countries, the quality of policy implementation and enforcement is quite poor. This is associated in part with the lack of capable and independent bureaucracies.*

historicamente pela administração pública brasileira. Para o autor, essa autonomia configura-se em um “conjunto concreto de laços sociais que amarra o Estado à sociedade e fornece canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e políticas” (EVANS, 1993, p.136).

Uma questão que aqui se coloca é: como podemos entender a percepção de diversidade e a atuação da burocracia na Secadi/MEC em seu espaço de poder na conjuntura do Estado brasileiro atual? Para responder a essa questão, para melhor compreensão e buscando analisar a percepção e atuação da burocracia como importantes atores que participam do processo de formulação e implementação da política pública brasileira da diversidade e, levando-se em conta seus papéis, preferências, interesses, incentivos e capacidades (STEIN e TOMMASI, 2006, 2008), a Secadi/MEC é a instituição tomada aqui como objeto de reflexão.

### **5.1 O lócus de atuação da burocracia: a Secadi/MEC e sua reestruturação no contexto das reformas atuais**

O objetivo desta seção é contextualizar a Secadi/MEC no espectro do Estado brasileiro e suas imbricações no contexto das PPs e da reforma ministerial do MEC.

A Secadi/MEC é uma instituição bastante recente. Foi criada, em 2011, no Governo da Presidente Dilma Roussef e se constituiu na plataforma de mudanças da gestão de Fernando Haddad à frente do Ministério da Educação. Veio, então, substituir a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do MEC (Secad), criada em julho de 2004 e comandada pelo, então, Secretário André Luiz de Figueiredo Lazaro. Incorporou a Secretaria de Educação Especial em sua estrutura, por meio do Decreto n. 7.690, de 02 de março de 2012, publicado no Diário Oficial da União em 6 de março de 2012, seção 1, p. 15, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação.

A Secadi/MEC, componente dos órgãos específicos singulares do novo desenho institucional do MEC, está estruturada (ANEXO A e ANEXO B) em cinco diretorias: 1) a Diretoria de Políticas de Educação do Campo, Indígena e para as relações Étnico-Raciais – composta por três coordenações gerais; 2) a Diretoria de Políticas de Alfabetização e Educação de Jovens e adultos, dividida em duas coordenações gerais; 3) a Diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania, composta por três coordenações

gerais; 4) a Diretoria de Políticas de Educação Especial, também constituída de três coordenações gerais e 5) a Diretoria de Políticas de Educação para a Juventude, composta por duas coordenações gerais. Cada uma das Diretorias assume competências peculiares e se responsabilizam por uma gama de programas e ações voltadas para a diversidade nas suas diversas nuances.

Esta Secretaria tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento inclusivo dos sistemas de ensino, voltado para a valorização das diferenças e da diversidade, para a promoção da educação inclusiva, dos direitos humanos e da sustentabilidade socioambiental, visando à efetivação de políticas públicas transversais e intersetoriais (BRASIL, 2011). Teve à sua frente, desde sua criação em 2011, como secretária geral, a professora Cláudia Pereira Dutra<sup>49</sup> que por 10 anos consecutivos no MEC, desde a SEESP/2003, SECAD/2004 e SECADI/2011, liderou a PP da diversidade e da garantia dos Direitos Humanos como expressão de cidadania da população brasileira.

O novo desenho institucional da Secadi confere a ela uma nova reconfiguração de suas funções na política de diversidade do país, conforme foi demonstrado na percepção dos sujeitos entrevistados.

Foi unânime em todas as entrevistas realizadas com os gestores da Secadi a ênfase na importância desta Secretaria, como órgão oficial do governo federal para o fortalecimento da política inclusiva no país. Para os entrevistados E08 e E10, Secadi/MEC, a Secadi tem um papel fundamental nas políticas da educação brasileira,

*que é fazer essa orientação no sistema de ensino público nas diversas áreas de atuação, desde a educação infantil e passando pela formação de professores. Então não seria demais dizer que seja a coluna espinhal desse Ministério e das outras secretarias, todas intimamente relacionadas a ela e, desse modo, é uma contribuição de norte a sul do país, atuando **fortemente e comprometidamente** nessas ações para a Educação (E08 Secadi/MEC. Entrevista realizada em novembro de 2012, grifos nossos).*

*a Secadi nasceu de um desejo e do esforço dos movimentos sociais e só por aí, eu já diria da importância dela no pensar a educação e a escola de hoje. Além disso, a Secadi já conseguiu, do ponto de vista da institucionalização escolar, **atualizar diretrizes nacionais para o campo da diversidade, fato inédito no país** (E10, Secadi/MEC. Entrevista realizada em novembro de 2012, grifos nossos).*

Interessante ressaltarmos a percepção acerca do papel que cumpre a Secadi/MEC no âmbito nacional:

<sup>49</sup> A professora Cláudia Pereira Dutra deixou o comando da Secadi/MEC, em março de 2013, assumindo o cargo de Secretária a Profa. Macaé Maria Evaristo dos Santos, então diretora de Políticas de Educação do Campo, Indígena e para as relações Étnico-Raciais, uma das diretorias da Secadi.

*A Secadi hoje no MEC a partir da sua constituição em 5 grandes diretorias tem como objetivo elaborar política pública, formular orientações para educação nacional e apoiar os sistemas de ensino para que, de fato, as pessoas negras, do campo, indígenas, com necessidades especiais, que não tiveram educação na época certa, dentre outras, tenham atendimento adequado de acordo com suas especificidades. Então, as 5 diretorias da Secadi fazem interface direta com as outras Secretarias do MEC, construindo juntas as políticas de forma a atender às especificidades dessas populações (E14, Secadi/MEC. Entrevista realizada em maio de 2013, grifos nossos).*

Os grifos servem para demarcar a percepção dos entrevistados acerca da importância e do compromisso da Secadi na esfera do MEC, como um órgão que representa o Estado brasileiro e que, por isso, tem importância central nas tomadas de decisões, à medida que determina e cuida dos mecanismos de *enforcement* dos marcos legais, a fim de fazer cumprir as regras formais (NORTH, 1990) da política pública de diversidade, conforme desenvolvido no Capítulo 4, o que demonstra a relevância das instituições no contexto dos processos sociais, premissa básica do institucionalismo, ou seja, “as instituições importam”.

Segundo Stein e Tommasi (2006), os movimentos sociais organizados têm se convertido em um ator político complexo e influente, fortalecendo a democracia participativa, como é o caso do Brasil pós anos 1990. As mobilizações sociais e os protestos do movimento negro e de outros segmentos excluídos têm, gradativamente, contribuído para a definição de programas de diversidade nas suas diferentes vertentes: no campo social, no mercado de trabalho e na educação.

Essa mesma percepção da importância da Secadi/MEC como uma forte instituição no âmbito do Estado brasileiro, também, pode ser identificada nos depoimentos dos gestores da DEB/Capes entrevistados, ao considerarem que a Secretaria encampa a diversidade e a diversidade como uma política do Estado nacional e com quem mantêm um diálogo forte, a fim de garantir articulação dos projetos da formação de professores para a diversidade

*A Secadi trata de uma política que transversaliza todos os campos da educação brasileira, aglutinando ações antes dispersas e fragmentadas em outros departamentos, assumindo para si temáticas que, historicamente foram desconsideradas nos sistemas formais de ensino, além de alinhar-se com o campo dos direitos humanos amplamente discutido no momento (E4, DEB/CAPES. Entrevista realizada em setembro de 2012).*

Levando-se em consideração as declarações dos entrevistados fica evidente que as mudanças implantadas ainda no governo Lula advêm de amplas negociações envolvendo outros setores do MEC, como por exemplo, a Secretaria de Educação Especial (Seesp), que

funcionava com pasta própria até 2011; e a Secretaria de Educação a Distância (Seed), que deixa de existir no contexto do MEC, sendo transferida para a Capes.

Importante destacar a mudança de concepção acerca da educação especial na perspectiva da educação inclusiva no país a partir da percepção dos entrevistados, ao darem ênfase às mudanças ocorridas ao longo dos últimos anos até à constituição da Secadi no MEC.

Segundo uma das pessoas entrevistadas, naquele período, a Seesp tinha sua especificidade.

*Quando a Seesp foi criada lá no governo Sarney na década de 1980 e veio se alterando, vinha daquela concepção de que a educação especial era um sistema paralelo de ensino: escolas e classes especializadas. Então, tinha que ter uma secretaria para cuidar desse sistema e essa não é a concepção que se tem hoje no mundo. Educação da pessoa com deficiência deve acontecer no âmbito da educação comum tanto na educação básica, quanto profissional, tecnológica ou superior, isto é, como modalidade transversal (E14, Secadi/MEC. Entrevista realizada em maio de 2013).*

Uma das competências da nova Secadi, no MEC, e que a nosso ver se configura no maior avanço do Estado brasileiro na política inclusiva do país, pauta-se em coordenar ações transversais de educação continuada, alfabetização, diversidade, direitos humanos, educação de jovens e adultos, educação das relações Étnico-Raciais, educação do campo, educação indígena, educação especial e educação ambiental, visando à efetivação de políticas públicas de que trata esta Secretaria, em todos os níveis, etapas e modalidades, conforme sinalizado tanto nas falas dos entrevistados quanto nos documentos de apresentação dessa Secretaria.

Tomando por base a constituição da Secadi, percebemos que, historicamente, houve um movimento de mudança por camadas ou sedimentação (STREEK; THELEN, 2005) à medida que foi feita a fusão de outras secretarias, como o CENESP e a incorporação de novos temas (SEESP) decorrentes de ajustes e revisões agregando novas regras às já existentes na Secad, contudo o foco na educação inclusiva permaneceu o mesmo, apenas, mudando e ampliando os rumos das ações para a Secadi, conforme apresentado no Capítulo 4.

Tais mudanças representam, ainda, o discurso de diversidade social do governo Lula desde seu primeiro mandato assumido em 2003 e tomado como sua âncora de gestão das reformas sociais cunhadas pela coalizão dos petistas e quando os termos diversidade e diversidade ganharam maior dimensão, tanto no plano do discurso quanto nos marcos legais.

A análise empreendida, contudo, mostrou que tais políticas ainda se dão em níveis setoriais, enquanto políticas distributivas e compensatórias a segmentos sociais mais vulneráveis, como por exemplo, o Programa Bolsa Família (PBF)<sup>50</sup>, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), o Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos, o Programa Universidade para Todos (ProUni), dentre outros, que marcaram a capacidade do Estado brasileiro, desde a gestão de FHC, de promover políticas emergenciais e focalistas em detrimento de políticas universalistas.

Além disso, é preciso levar em conta as sucessões dos Ministros da Educação, desde a gestão de Cristovam Buarque (2003-2004), Tarso Genro (2004-2005) e Fernando Haddad (2005-2012), quando, então, deram início tentativas de ampliação de diversidade social e educacional com ênfase na diversidade étnica e cultural brasileira, conforme pode-se observar na vasta legislação que trata o tema no Capítulo 4 desta tese.

## **5.2 A percepção e atuação dos atores da Secadi/MEC e DEB/Capes**

Falar da percepção e atuação da burocracia entendida como funcionário público e ator social com ação de poder, remete às categorias indicadas acima com base em Stein e Tommasi (2006) e Evans (2004) que convergem para a observação da racionalidade, da estabilidade, dos interesses e das capacidades que estes atores possuem para agir e levar a cabo a formulação e implementação de uma política pública, neste caso, a política pública brasileira da diversidade, aqui tomada como categoria de análise.

Conforme já apontamos anteriormente, neste estudo, os “burocratas” são considerados como atores essenciais e sujeitos internos nos processos de formulação e implementação da política pública ora analisada, possuindo vantagens acerca do conhecimento específico da mesma. Ao mesmo tempo, contudo, o grau de envolvimento e de comprometimento para sua institucionalização depende, em grande medida de suas percepções acerca do objeto e do papel que essa política desempenha no desenvolvimento do estado brasileiro. Conforme Lindblom (1991) ainda que o poder executivo, o legislativo e o judiciário estabeleçam algumas das mais importantes políticas, a burocracia estabelece a maioria delas, incluindo as de maior importância.

---

<sup>50</sup> O Bolsa-família, sob a coordenação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, previa uma parcela de renda transferida sem contrapartidas, criando no país um piso mínimo de renda familiar e a possibilidade de uma segunda parcela condicionada à frequência das crianças na escola.

Por isso, tomar as percepções dos atores como possibilidade de análise é uma dimensão fundamental no campo das políticas públicas, considerando que essas crenças, também, derivam das experiências vividas e acumuladas pelos atores (NORTH, 2005), da visão e da leitura de mundo que cada um possui, além de outras dificuldades ou de recursos administrativos inadequados. “Às vezes, os funcionários não dispõem de autoridade e de outros controles que são necessários, incluindo pessoal e recursos financeiros, para levar a cabo as políticas declaradas”, conforme Lindblom (1991, p. 95).

Ademais, é preciso considerar que uma política pública é um fluxo de decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão (SARAVIA, 2006).

Tomando-se por base o institucionalismo, o que se pretende na próxima seção é analisar as variáveis da capacidade burocrática do Estado em fazer escolhas nas tomadas de decisão e nas ações dos atores sociais que participam da formulação e implementação da política de diversidade, como a racionalidade, estabilidade, os interesses e a capacidade de ação dos gestores (STEIN; TOMMASI, 2006).

### 5.2.1 A racionalidade

No âmbito deste estudo, a **racionalidade** é vista como a capacidade administrativa de tomar decisões e definir estratégias e rumos das ações, de maneira mais razoável possível para atingir os objetivos propostos nas políticas públicas de diversidade a partir da visão de mundo dos envolvidos, considerando-se o limite de informações que possuem, isto é, de uma racionalidade limitada, além de agirem “orientados por uma racionalidade baseada nos procedimentos, na aplicação de normas e na competência legal e expressa pela lógica legal” (SILVA, 2008, p. 98). Por isso, estão sendo denominados de burocratas. Até porque a eficácia das políticas depende da maneira como são discutidas, aprovadas e aplicadas, ou seja, “a qualidade da implementação e execução no cumprimento de uma política se deve à atuação de uma burocracia capaz e independente e de um poder judicial poderoso” (STEIN; TOMMASI, 2006, p. 397). Neste sentido, a racionalidade é um conceito ligado à burocracia nos processos decisórios e também implica na adequação dos meios aos fins, ou seja, significa eficiência no processo decisório.

Concordamos com Saravia (2006, p. 30), “que o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado”. Além disso, quando se trata de analisar as racionalidades, há que se considerar, também, que a concepção institucionalista aborda os burocratas **não** como maximizadores independentes nas tomadas de decisões, pois é preciso levar em conta que influências de contextos institucionais, as relações interpostas com outros órgãos, com interações historicamente enraizadas e incorporadas em estruturas sociais são assimiladas pelos indivíduos que atuam no Estado, conforme pontua Evans (2004, grifos nossos). Além disso, as decisões, também, sofrem influências e limitações decorrentes de aspectos não só cognitivos, mas também dos psicológicos.

Outro aspecto importante tomado do institucionalismo consiste em considerar que as ideias possuem papel importante nas tomadas de decisões, na construção das regras formais e informais (NORTH, 1990), influenciando, portanto, nas condutas dos mesmos.

Nestes moldes, pode-se inferir que a burocracia da Secadi/MEC tem se pautado, de certo modo, nos princípios da racionalidade (NORTH, 1991) nas tomadas de decisões ao considerar a escuta e a articulação com os outros atores das demais diretorias, conforme pontuou um dos entrevistados, ao declarar que isso ocorre

*em um processo comunicacional bastante efetivo, uma comunicação que convida à eliminação das dificuldades encontradas, porque cada um de nós temos os seus posicionamentos e suas defesas, mas sempre trabalhando com o princípio de equipe mesmo, de colaboradores e não só de servidor, empregados, superiores ou subordinados mas em relação bastante dialógica enquanto atividade de trabalho, ouvindo os pares nas tomadas de decisão de acordo com as demandas que aparecem, respeitando o que cada um sabe e o perfil de cada um deles, o conhecimento e formação que eles têm, tentando articular de maneira democrática as ações do trabalho de modo que as decisões sejam tomadas no coletivo (E8, Secadi/MEC. Entrevista realizada em novembro de 2012).*

As características descritas e que são levadas em conta para tomar uma decisão no interior das diretorias da Secadi/MEC, sobretudo, no planejamento articulado das ações, convergem, ainda, para o posicionamento de que para conseguir eficiência em determinado rumo de uma política pública é preciso planejar cuidadosamente e prever o que pode acontecer no decurso de seu desenvolvimento.

Não devemos, entretanto, nos esquecer de que uma decisão puramente racional não existe no interior de uma instituição, pois os atores são conduzidos pela racionalidade limitada, conforme já descrito anteriormente. Além disso, constatamos que, em relação ao

caráter formal das comunicações, este processo não se dá somente por escrito e via formulários numa rotinização desta ação, pois, segundo depoimentos dos entrevistados, ocorrem reuniões de colegiado para as tomadas de decisões, muito embora tais reuniões sejam voltadas para o cumprimento das ações estabelecidas pela burocracia de alto escalão do Ministério.

No decorrer das entrevistas e das observações informais realizadas pela pesquisadora, o perfil dos burocratas que compõem a Secadi/MEC aparenta ser mais relacional do que estritamente vertical. O clima entre os gestores e seus subordinados pareceu-nos bem entusiástico, não somente pelas relações sociais estabelecidas entre os atores mas, sobretudo, pela realização das tarefas, embora a hierarquia seja clara e funcional no seio de todas as diretorias. Este aspecto é bastante relevante tendo em vista que no jogo político da burocracia, o funcionário opera com os métodos de controle previamente desenhados, dentre eles, principalmente, a autoridade, o intercâmbio, a persuasão e a análise tanto da sua gestão quanto do aspecto funcional da equipe. Além disso, é preciso lembrar que em grande medida, as políticas *são o resultado do que os funcionários elegem* e não o que se declaram nas decisões visíveis da política (LINDBLUM, 1991, p. 86, grifos nosso).

Vale ressaltar que esse caráter persuasivo do gestor no processo decisório, sem dúvida, reflete a centralidade das ideias e do aspecto cognitivo por exercerem influência direta nos rumos das PPs, tendo em vista que esse embate ocorre em um processo relacional onde cada um manifesta posições distintas, nem sempre convergentes com os interesses de todos. Isso se deve a vários fatores, dentre eles à própria estrutura e organização burocrática do Estado.

### 5.2.2 A estabilidade

A **estabilidade** é outra característica importante tanto em relação a uma política pública quanto à burocracia encarregada de formular e de implementá-la, tendo em vista que

O processo de adoção e implementação de políticas depende de jogo político. Este jogo imprime algumas características comuns às políticas públicas podendo contribuir com a sua estabilidade ou conduzir a grandes vaivéns; pode facilitar sua adaptabilidade ou levá-las à rigidez excessiva; pode produzir políticas que promovam tanto o bem-estar público como os interesses privados. Em resumo, os processos de formulação de políticas podem afetar a natureza e a qualidade das políticas públicas em diversas dimensões (STEIN et al. 2010, p. 2-3, tradução nossa<sup>51</sup>).

---

<sup>51</sup> No original: El proceso de adopción e implementación de las políticas públicas que logran adoptarse también dependen del juego político. Este juego imprime algunas características comunes a las políticas públicas, las

Este jogo político está associado à habilidade dos agentes burocráticos que podem ser potencialmente oportunistas buscando levar vantagem e atender a interesses específicos de determinado grupo ou mesmo individuais, de negociações, de trocas ou de favores, ou seja, depende em grande medida dos arranjos institucionais feitos entre os atores e do poder de veto que têm nesse processo, permitindo ou não a preservação dessa política no tempo.

No caso da atual política brasileira da diversidade no âmbito da Secadi/MEC, consolidada pela democracia e por um ambiente mais cooperativo, o que se observa é que os arranjos institucionais estiveram associados à reforma do MEC desde a década de 1990 e, sobretudo, em 2011, com a extinção da Seesp incorporando os programas específicos da educação inclusiva na Secadi (*i* de diversidade), antes denominada Secad, conforme já destacado anteriormente.

Além da mudança nestes respectivos departamentos do MEC, a gestão também sofreu alteração. Nomeado pelo Presidente Luiz Inácio da Silva, desde 2005, para a gestão do MEC, Fernando Haddad assume o cargo de Ministro da Educação, em 29 de julho de 2005, numa longa gestão de onde só saiu em 2012, já no governo Dilma Roussef para disputar o cargo à Prefeitura de São Paulo, pelo PT. Assumiu a partir daí o cargo de Ministro da Educação, o também petista Aloízio Mercadante, antes à frente do Ministério de Ciência e Tecnologia. Sai André Lázaro da gestão da Secad/MEC e assume Cláudia Dutra, que não demonstrou descontinuidade do trabalho anterior.

Em discurso de Haddad, proferido na XXXIII Conferência Geral da UNESCO, em 10 de outubro de 2005, em Paris, o Ministro da Educação concentrou seu pronunciamento para compartilhar os progressos realizados no Brasil no plano da democratização do acesso a um ensino de qualidade para todos. Destacou, sobretudo, a

agenda de educação inclusiva, voltada aos portadores de deficiência, que prioriza a incorporação desses estudantes ao ensino regular básico, mediante um conjunto de programas específicos, que visam desde a garantia das condições de acessibilidade nas escolas até o aumento da produção de livros em Braille. Sempre nessa perspectiva, e em sintonia com os princípios que norteiam a vindoura Convenção sobre a diversidade cultural, criamos, no âmbito do Ministério da Educação, uma Secretaria Nacional (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade), especificamente destinada a enfrentar as dívidas educacionais em particular a partir do reconhecimento e da valorização da diversidade étnica, cultural e regional do país (BRASIL/MEC, 2005 p. 4).

---

cuales pueden ser tan importantes como el propio contenido de las políticas. El juego político puede contribuir a la estabilidad de las políticas públicas o conducir a grandes vaivenes; puede facilitar su adaptabilidad o llevarlas a la rigidez excesiva; puede producir políticas que promuevan tanto el bienestar público como los intereses privados; puede influir en la calidad de la implementación y el *enforcement* (aplicación efectiva) de las políticas. En resumen, los procesos de formulación de políticas pueden afectar a la naturaleza y la calidad de las políticas públicas en diversas dimensiones.

Em um pronunciamento bastante otimista, Haddad deixa claro que a estabilidade da política de educação inclusiva está diretamente associada às habilidades, interesses e capacidades dos atores em colocar na agenda um tema de tamanha importância para o desenvolvimento do Estado brasileiro. O destaque para a Secadi demonstra sinais de credibilidade na burocracia responsável pela preservação dessa política no tempo, até mesmo pelo período de longa gestão à frente do MEC. Foram 07 anos (2005-2012) ininterruptos à frente do MEC, atravessando três mandatos presidenciais petistas: de Lula à Dilma. Segundo Stein e Tommasi (2006), essa estabilidade de Ministros e, mais amplamente, dos gabinetes, também, desempenham um papel fundamental na concepção, discussão e implementação de políticas públicas na América Latina.

Para Stein e Tommasi (2006), por exemplo, certo grau de estabilidade dos gabinetes e dos ministérios é necessário para que se possa promover mais políticas de longo prazo e até mesmo permitir que os Ministros vejam os programas e a implementação de políticas até a sua conclusão. Neste caso, a rotatividade pode promover uma orientação de curto prazo e frequentes interrupções nas políticas públicas. Ao nosso ver, nesse aspecto, a duradoura gestão de Haddad pode ter contribuído positivamente para a elaboração e implementação da política de diversidade, uma vez que a rotatividade se aplica aos burocratas que ocupam cargos de gestores nas diferentes instâncias, principalmente no alto escalão do MEC.

Em relação aos gestores da Secadi/MEC e DEB/Capes, observamos a seguinte estrutura demonstrada no Quadro 4.

ENTRE-VISTADOS	CARGO ATUAL	TEMPO NO CARGO	FORMA DE INGRESSO	FORMAÇÃO
E04	Diretoria de EB/DEB/Capes	04 anos	Requisitado por Portaria	Letras
E05	Coordenadoria Geral de Formação de Docentes para a EB/DEB/Capes	02 anos	Concurso público	Letras
E08	Diretoria de Políticas de Ed. Para a Juventude Secadi/MEC	07 meses	Requisitado por Portaria	Letras
E10	Diretoria de Políticas de Ed. Em Direitos Humanos e Cidadania Secadi/MEC	03 meses	Nomeado Comissionado	Pedagogia
E12	Coord. Geral da Política Pedagógica da EE Secadi/MEC	04 meses	Requisitado pela Portaria 861	Letras
E11	Coord. Geral de Educação das Relações Étnico-Raciais Secadi/MEC	03 meses	Requisitado pela Portaria 1015	Letras
E14	Diretoria de Políticas de EE Secadi/MEC	05 anos	Requisitado pela Portaria 728	Letras

Quadro 4 - Composição e tempo de ocupação dos cargos dos gestores.  
Fonte: elaborado pela pesquisadora.

Observando as informações do Quadro 4, notamos uma fragilidade na organização burocrática interna da Secadi/MEC pelo fato de o MEC não ter realizado concurso público para ocupação dos cargos de gestores para a Secretaria, o que pode vir a ser um forte entrave para o seguimento da carreira e para a estabilidade, confirmando os limites com a vulnerabilidade burocrática na continuidade de políticas públicas, conforme apontam Stein e Tommasi (2006). Em nosso caso, apenas um dos funcionários admitidos nos cargos de gestão é concursado no órgão da DEB/Capes, o que representa apenas 14% do total. Os demais entrevistados da Secadi (86%) são todos funcionários requisitados de outros órgãos externos ao MEC, sendo um desses nomeado, situação que pode comprometer sua capacidade de atuação a longo prazo e provocar alguma interrupção na implementação da política pública da diversidade, o que, a nosso ver, certamente, seria apenas mais uma das tantas mudanças observadas na trajetória da política inclusiva no Brasil, evidenciadas no Capítulo 4.

A não observância deste critério de seleção pode ser um entrave e influenciar os interesses dos atores em suas decisões, dado que a seleção para o cargo por meio de requisição de pessoal de outros órgãos, conforme ocorreu com a maioria dos gestores da Secadi, não lhes garante estabilidade no exercício da função, nem incentivo para progredirem na carreira, pois a tendência brasileira é de favorecimentos no dado momento histórico e com base nas relações sociais e pessoais estabelecidas (DINIZ, 2007), o que significa que as trocas no Ministério e na Secretaria podem, também, acarretar substituições das pessoas nos cargos ocupados atualmente, tendo em vista que o critério para a seleção pode variar conforme a composição e interesse desses dois cargos do alto escalão em questão.

Vale lembrar que o art. 37, inciso II da Constituição Federal de 1988, estabelece como critério para acesso a cargo público da administração pública, aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, obedecendo aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O inciso V, entretanto, abre precedentes ao favoritismo historicamente incrustado na cultura brasileira, ao prever que “os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento” (BRASIL, 1988). Ressaltamos que este comentário não tem a pretensão de emitir juízo de valor quanto à *performance* dos ocupantes dos cargos da Secadi/MEC, mas apenas olha a sua estrutura à luz da literatura da capacidade burocrática do Estado (EVANS, 2004).

Identificamos que na DEB/Capes, conforme percepção e depoimento de um entrevistado, a situação apresenta-se mais estável em relação à Secadi/MEC, o que pode garantir maior nível de continuidade na política pública e nos produtos gerados nos programas desenvolvidos pela Diretoria.

*Eu, enquanto gestora à frente da DEB, não sou do quadro efetivo da Capes, mas toda a minha equipe são funcionários de carreira da Capes. Portanto, a minha saída daqui não vai alterar em nada a continuidade das ações empreendidas para implementar nossa política pública referente, principalmente, à formação de professores para atuar na educação básica em âmbito federal (E04 DEB/Capes. Entrevista realizada em setembro/2012.*

A par disso, vale considerar, ainda, que se por um lado, os cargos por eleição exercem uma influência mais estreita e mais direta sobre as políticas, por outro, pode gerar alto grau de dependência e subordinação, pois estes funcionários têm que apoiar-se muito nos superiores da administração em relação à informação e consulta sobre as ações a serem tomadas (LINDBLUM, 1991), reduzindo o grau de autonomia desses atores. Isso é bastante evidente na Secadi/MEC. Embora as diretorias e as coordenações assumam que possuem alto grau de autonomia nas tomadas de decisões, o que se evidencia é que todas elas estão diretamente subordinadas à Secretaria Geral que, por sua vez, também, é subordinada ao Ministro da Educação.

Um dado interessante, entretanto, diz respeito à qualificação dos entrevistados. Todos, sem nenhuma exceção, possuem formação na área das Ciências Humanas, nas Licenciaturas, o que compensa essa fragilidade, pois o perfil para ocupação dos cargos exige um profissional com formação pedagógica e experiência para o campo, haja vista que se trata de uma política para a educação inclusiva do país. Assim, este critério afina-se com a suposição de que estes gestores são funcionários contratados em virtude da competência técnica e qualificações especializadas, exigidas para o cargo.

Como a Secadi é uma Secretaria recente, o critério de seleção para ocupação dos cargos, segundo um dos entrevistados

*se deu pelo conhecimento na área. A Comissão Técnica Nacional traçou um perfil para cada cargo; então, a partir da análise dos currículos e da trajetória profissional, eu atendi a esses critérios e fui convidada para ocupar esta pasta, mas isso também ocorreu com os demais cargos dessa Secretaria (E11 Secadi/MEC. Entrevista realizada em novembro de 2012).*

Esse mesmo aspecto foi relatado por um outro entrevistado ao reforçar que

*Levando-se em conta a minha trajetória de 20 anos de experiência na educação frente ao Governo do Distrito Federal (GDF) e, também, com formação para a educação especial, veio o convite da Secretaria para atuar num trabalho interdisciplinar e multidisciplinar aqui na Secadi. Então, posso dizer que a minha vinda para cá se deu por mérito (E12 Secadi/MEC. Entrevista realizada em novembro de 2012).*

Evans e Rauch (2000) alertam que o recrutamento meritocrático é muito importante para melhorar o desempenho burocrático reforçando a promoção interna e a estabilidade na carreira uma vez que essa é um determinante estatisticamente significativo no desempenho da burocracia e nas resistências às pressões do momento.

Um dado interessante que chamou nossa atenção refere-se às experiências anteriores de cada ocupante do cargo tanto dos diretores, quanto dos coordenadores entrevistados. Os dados mostraram que são profissionais atuantes da educação em diferentes instâncias e níveis, como se depreende de alguns depoimentos.

*Sou professora da Secretaria da Educação do Distrito Federal com experiência nas funções de coordenação, direção de escola, chefia de gerência, enfim, há 20 anos atuo na área da educação, pela qual sou apaixonada (E12 Secadi/MEC. Entrevista realizada em novembro/2012).*

*Fui professora da Secretaria de Estado da Educação do Paraná na educação Básica e, também, na educação superior da rede privada, também, no Paraná antes de ser cedida para o MEC (E14 Secadi/MEC. Entrevista realizada em maio/2013).*

Para Stein, Tommasi, Berkman e Scartascini (2008), essa competência e a independência da burocracia pode diminuir a probabilidade de que a política esteja propensa à politização e oportunismo político, além de poder aumentar a adaptabilidade política à evolução das circunstâncias, baseando-se no conhecimento técnico, a despeito da vinculação formal ao cargo.

Outro entrevistado, também, relatou ser possuidor de uma longa experiência, desde os anos iniciais do ensino fundamental.

*Tenho experiência desde a alfabetização de crianças e já passei, inclusive por classes de alunos especiais e senti na pele a importância do diálogo e do respeito que temos que ter com eles. Então, minha trajetória na educação é longa. Hoje sou gestora pública, mas comecei minha carreira como professora e todo meu trabalho como gestora aqui na DEB tem sempre a preocupação com a escola, com os alunos e com os professores. Não perco esse horizonte (E04 DEB/Capes. Entrevista realizada em setembro de 2012).*

Esses depoimentos corroboram a concepção de política pública que norteia esta tese, de que

o processo das políticas públicas é assumido, nos seus diferentes momentos, por uma diversidade de sujeitos que entram, saem ou permanecem nele, orientados por diferentes *racionalidades e movidos por diferentes interesses*, fazendo do desenvolvimento das políticas públicas um processo contraditório e não linear (SILVA, 2008, p. 97).

Desse modo, os interesses destes atores e as preferências dadas à política da diversidade durante os governos da última década, representam, de certa maneira, a busca da estabilidade, da presença e da capacidade do estado de promover acesso à educação pública daqueles que estão, ainda, à margem dos direitos humanos e em situação de desvantagens.

A atuação do estado, no entanto, se dá motivada por pressões sociais, sobretudo, por grupos que constituem minorias, movimentos organizados, e especialmente pela CONAE, forte ator social em âmbito nacional, com influência potencial na formatação de políticas públicas voltadas para o interesse coletivo e social, constituindo-se em um fator que, também, fortalece a capacidade do Estado brasileiro ao promover essas conexões externas com a sociedade civil (EVANS, 2004).

Assim, a perspectiva da educação como bem social e coletivo impulsiona ao MEC e à Secadi a criação de normas e de mecanismos de *enforcement* necessários à implementação dessa política não só dando continuidade às ações já iniciadas em gestões passadas, mas, sobretudo, garantindo que sejam, de fato, política de Estado. Neste caso, para o BID (2010), uma democracia estável como a do Brasil é pressuposto fundamental para garantir uma política no tempo, de modo que possa ser flexível para se adaptar às condições econômicas e políticas a fim de garantir sua estabilidade e credibilidade.

O fato de uma política mudar para se adaptar a uma determinada situação ou determinado contexto não significa que ela seja frágil, mas que a adaptabilidade, também, é um elemento importante a ser considerado ao se analisar uma política a partir do jogo político e das conjecturas firmadas entre os atores. A eficiência da execução de uma política depende, além da sua estabilidade no tempo, da sua adaptabilidade.

As mudanças observadas na trajetória e funcionamento de órgãos responsáveis pela educação especial no país, até a constituição da Secadi, em 2011, no cenário brasileiro, atuando como uma instituição capaz de fomentar e manter a política pública da diversidade estável, mas em evolução – sobretudo a partir da Constituição de 1988 e da implantação da LDB 9.394/96 – traduz-se em uma mudança gradual realizada por meio de embates entre a

burocracia do governo e a sociedade civil organizada com poderes nas tomadas de decisões, como aconteceu com a CONAE e sua influência positiva na formulação do PNE (2010-2020). Isso reforça a capacidade do estado brasileiro em colocar em prática a estabilidade da política da diversidade, pois a colaboração da sociedade civil e das associações organizadas refletem os interesses do povo brasileiro, o que fortalece não só as regras do jogo, mas a forma como o jogo é jogado para garantir sua efetividade.

Além disso, Stein, Tommasi, Scartascini e Spiller (2010) advertem que a volatilidade das políticas públicas pode ser um problema que agrava a estabilidade das mesmas quando a oscilação de diferentes grupos com diferentes preferências se alternam no poder.

### 5.2.3 Os interesses

**Os interesses** dos atores são mais um elemento útil para analisar a percepção e a atuação da burocracia a fim de verificar as preferências dadas a umas decisões em detrimento de outras, levando-se em conta que os sujeitos são dotados de ideias, interesses próprios, além de possuidores de racionalidade limitada. Tanto a elaboração quanto a implementação de políticas não podem ser vistas com neutralidade. Ao contrário, esse processo pode ser visto como “atividade *política* incontornável, em que as percepções e os interesses dos atores individuais entram em todos os estágios” (SARAVIA, 2006, p. 33).

Nesse sentido, de acordo com os dados coletados por meio das entrevistas, podemos sistematizar alguns indícios que demonstram alinhamento entre as preferências dos gestores da Secadi/MEC pesquisados.

Podemos inferir que as possibilidades de autonomia da burocracia, oferecidas pelo ambiente institucional que permeia a Secadi/MEC, gera capacidade para promover acordos tanto internos, com as diretorias, quanto externos, com os parceiros, como as universidades e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, e profissionais da rede pública, desde a educação infantil até o ensino superior, conforme demonstraram os editais de n. 15, de 09 de julho de 2009 e o de n. 17, de 09 de julho de 2009, dentre outros mencionados no Capítulo anterior.

Neste caso, essa forma de organização sinaliza que o Estado brasileiro está “inserido em um conjunto concreto de alianças sociais que ligam o Estado à sociedade e preveem canais institucionalizados para a negociação contínua de objetivos e planos de ação”,

conforme argumenta Evans (2004, p. 38), o que representa uma aliança de forças na qualidade da execução da política pública.

Em relação aos interesses, vale lembrar que no estudo das instituições, além das restrições formais, as informais como as sanções, tabus, costumes e tradições também impõem forte poder coercitivo e restritivo ao comportamento humano (NORTH, 1991). Desse modo, crenças, opiniões ou comportamentos influenciam diretamente nos processos decisórios, devendo ser consideradas como condição fundamental para a incorporação das rupturas de todas as barreiras que possam interferir na implementação de qualquer política pública. Neste caso, precisamos evoluir para um amplo movimento de luta pelos direitos humanos, pautado por um princípio maior que é a diversidade. Segundo dados de uma entrevista,

*Romper com essas crenças e mudar paradigma é, ainda, um desafio, principalmente, para os gestores em todas as esferas: nacionais, estaduais e municipais. Me recordo de um dado interessante quando da composição dos gestores da Secadi. Uma das condições exigidas e transparecidas na entrevista com a Secretária era o nosso interesse demonstrado pela política da diversidade no país. O envolvimento total com as propostas inclusivas foi fundamental para a ocupação do cargo, o que para mim representou um grande incentivo (E11 Secadi/MEC. Entrevista realizada em novembro de 2012).*

O comportamento dos atores, bem como a natureza das suas ações, depende de suas preferências, de seus incentivos e das limitações que enfrentam, além das expectativas que têm sobre o comportamento de outros jogadores. Assim, as características das políticas públicas dependem do comportamento dos atores políticos e do equilíbrio no jogo de políticas (STEIN; TOMMASI, 2006).

Ademais, os incentivos pessoais e profissionais são elementos balisadores dos interesses do burocrata em ação. Às vezes, situações de descontentamento com o grau de autoridade/subordinação, com os limites de comunicação, com aspirações na carreira podem induzir o funcionário a adotar um comportamento que poderá não ser o mais adequado para aquela situação, até mesmo pelo fato de não ter domínio de todos os conhecimentos necessários para levar a cabo a implementação da política estabelecida.

Desse modo, para caracterizar a percepção e atuação da burocracia e seus interesses no âmbito da Secadi/MEC foram feitas as seguintes perguntas aos entrevistados de cada diretoria: com quais órgãos/departamentos interagem e qual é a natureza dessa interação?

Quais as funções que eles desempenham na formulação e implementação da Política Pública de diversidade?

As informações dos entrevistados sinalizaram que, embora as diretorias tenham suas especificidades com atribuições distintas, todas convergem para a implementação da diversidade em todos os níveis e setores da educação, atuando na orientação do sistema inclusivo no país, como reforça a colocação de um diretor entrevistado:

*a política do Ministério hoje é a política nacional da educação inclusiva entendendo-a como modalidade transversal de todos os níveis, concordando com a legislação vigente” (E08 Secadi/MEC. Entrevista realizada em outubro de 2012).*

Esta mesma percepção foi confirmada em outra entrevista realizada com a diretoria da DEB/Capes, em que foi destacada a importância do diálogo e das parcerias feitas entre CAPES e MEC, no sentido de fazer uma aproximação entre os interesses comuns que deve permear uma política inclusiva. Segundo o entrevistado, embora a DEB/Capes tenha sua concentração na formação de professores para a educação básica, os princípios inclusivos são balizadores para que essa formação ocorra voltada para estes princípios.

*Entendemos que cada parceiro tem seu papel e suas responsabilidades sem considerar qual tem maior ou menor poder. A CAPES responde pela União, então ela cria, fomenta e financia as políticas, cabendo às IES ofertar cursos de formação de professores a partir da demanda e necessidades dos estados e municípios e, neste caso, a interação e o diálogo com a Secadi/MEC são constantes (E04 DEB/CAPES. Entrevista realizada em setembro de 2012).*

Esta interação e diálogo no âmbito da burocracia e do alto escalão do governo possibilitam atendimento e orientação ao interesse público na busca do bem estar da coletividade e não com olhos voltados apenas para interesses privados, sendo, portanto, uma importante característica de uma política pública e da burocracia em ação. Além da interação com a Secadi/MEC, entrevistados da DEB/Capes sustentaram que necessitam de outros órgãos para a implementação de políticas públicas mais sólidas para a educação inclusiva. Por isso, o FNDE é outro órgão parceiro e de contato contínuo da DEB/Capes para prover as escolas com recursos e equipamentos para melhorar tanto a qualidade da educação básica, quanto as ações dos professores para lidar com a diversidade nas salas de aula (E4 DEB/Capes. Entrevista realizada em setembro de 2012).

Essa relação estabelecida tanto internamente entre as secretarias e diretorias da Secadi, quanto com outros órgãos externos, conforme pontuado pelos entrevistados, converge para a

concepção de Evans (2004, p. 37), de que os burocratas não estão isolados da sociedade como Weber achava que tinha que ser. Ao contrário, estão inseridos em um conjunto concreto de alianças sociais que ligam o Estado à sociedade e preveem canais institucionalizados para a negociação contínua de objetivos e planos de ação, conforme pontua Evans (2004).

Em outra entrevista, quando perguntado sobre a relação com outros órgãos do Governo e como se configura essa relação, foi declarado que

*Depende de muitos outros órgãos e essa dependência garante o cumprimento das ações estabelecidas no nosso planejamento tanto em curto, médio e longo prazo. Então, nós dialogamos com o INEP que avalia os cursos de ensino superior para que tenha como critério de aprovação de novos cursos, a incorporação da educação para as relações étnico-raciais e para o ensino da história e cultura afro-brasileira, temas desta Diretoria. A SESU também está diretamente envolvida, pois nossa preocupação é que o ensino superior tenha essa responsabilidade com a política da diversidade no país (E10 Secadi/MEC. Entrevista realizada em novembro de 2012).*

*Mantemos um diálogo forte com as Universidades Públicas Federais para implementação da Lei n. 10.639 para incorporação das relações étnico-raciais por meio de núcleos de estudo e da UAB que, também, realiza formações de professores e professoras para a área (E11 Secadi/MEC Entrevista realizada em novembro de 2012).*

Além dessa preocupação com a articulação entre outras instâncias do Governo, percebe-se na Secadi/MEC a busca pela aproximação com a sociedade civil organizada, sobretudo, para a implementação e execução de seus programas e suas amplas ações voltadas para o fortalecimento da diversidade nas esferas estadual e municipal, conforme já demonstrado nos editais no Capítulo 4. Esse aspecto, também, pode “gerar efeitos positivos de *feedback* sobre outras etapas do processo da política”, de acordo com argumentos de Stein e Tommasi (2006, p. 31 ) ao referirem-se ao papel que a burocracia ocupa e sua importância na análise da capacidade do Estado sobre a qualidade da implementação de políticas públicas.

#### 5.2.4 A capacidade de ação

A **capacidade de ação** aqui entendida, consiste nas habilidades, nas competências e nos recursos utilizados pelo gestor/sujeito diante de seus subordinados, como o carisma, o nível de aceitação, a mobilização, a liderança e que estão intimamente relacionadas com a comunicação e a informação. Estes fatores podem ser decorrentes de problemas na gestão, na falta de planejamento e na falta de conhecimento suficiente sobre o assunto em questão.

Um dos entraves e dificultadores, principalmente na implementação de uma política pública, é a debilidade na comunicação e a falta de informação clara, precisa, pertinente, confiável e oportuna entre os agentes. Ademais, dado que as pessoas atuam umas sobre as outras para resolver os complexos problemas com que se deparam e que enfrentam no dia-a-dia, essa ação se converte em interação, pois ao atuar entre si as pessoas exercem controle umas sobre as outras (LINDBLUM, 1991).

Neste caso, e levando-se em consideração a percepção dos sujeitos entrevistados na Secadi/MEC a esse respeito, as opiniões registraram o grau de capacidade de ação do gestor a partir do enfoque nos obstáculos que dificultam a implementação da PP da diversidade na atual conjuntura. Dentre esses aspectos, foi ressaltado o estilo de gestão, a comunicação entre o departamento e a conexão externa com outros órgãos. Segundo as opiniões, pontuamos que para alguns entrevistados, a comunicação intraórgãos não é um obstáculo à efetividade das ações empreendidas para fortalecer a PP da diversidade, conforme a percepção de entrevistados com função de diretor geral e coordenador geral, respectivamente.

*A comunicação entre todos nesta diretoria é transparente, clara e executável. Eu sou mais uma facilitadora, aqui, pois a minha equipe é excelente e são todos servidores de carreira e têm autonomia no protagonismo, porque gestor centralizador quando sai as coisas tendem a parar, então, eu sou uma pessoa dispensável aqui, e quando eu sair, os programas podem continuar, porque todos do departamento têm uma boa fundamentação pedagógica e uma boa base orçamentária que permite que eles continuem porque conhecem e sabem dialogar com as instituições parceiras (E04 DEB/Capes. Entrevista realizada em setembro de 2012)*

*Aqui na DEB da Capes a gestão da nossa diretora é muito aberta e nos dá muita autonomia para agir. Acho que isso se deve à nossa experiência e formação. Aqui, nós temos duas Coordenações responsáveis pela formação e valorização de professores, porém, nenhuma toma decisões isoladas e nem são aprisionadas dentro de cada uma. O conhecimento da cultura institucional, da experiência acumulada faz com que a teoria dialogue com a prática e, assim, conseguimos formar um grupo muito bom e vejo que nos setores onde isso não aconteceu, os conflitos permanecem (E05 DEB/Capes. Entrevista realizada em setembro de 2012).*

Os recursos decorrentes do conhecimento exigido para a operacionalização de uma política pública, aliados à experiência acumulada dos agentes da DEB/Capes, proporcionam capacidade de ação para tomar decisões e viabilizar estratégias e alternativas de caráter mais cooperativo do que de oposição, fator que facilita o processo decisório, tendo em vista os interesses dos atores, tanto na construção das regras do jogo, como na forma como o jogo é jogado.

A DEB é uma diretoria nova que passou a compor a estrutura da CAPES, em 2007, na plataforma de mudanças do governo Lula e do Ministro Haddad, como setor responsável pela Educação Básica no país. Essa incorporação se deu pela Lei n. 11.502, de julho de 2007, modificando as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Seu Art. 2º define que, a partir de então, a Capes subsidiará o Ministério da Educação na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica e superior e para o desenvolvimento científico e tecnológico do País. Sua principal função é a organização da formação de professores em regime presencial para atuar na educação básica.

Na percepção dos entrevistados da DEB/Capes, essa mudança significou um avanço para a educação brasileira.

*A Capes recebeu atribuições de induzir e fomentar a formação inicial e continuada de profissionais da educação básica e estimular a valorização do magistério e isso é muito interessante, porque recupera a ideia original de Anísio Teixeira, criador da Capes e que já pensava a formação de professores também a nível superior, ainda na década de 50 (E04 DEB/Capes. Entrevista realizada em setembro de 2012).*

*A Capes viu esse desafio com entusiasmo e hoje nós apoiamos e fomentamos as universidades e induzimos os nossos programas para melhorar a qualidade da formação dos professores (E05 DEB/Capes. Entrevista realizada em setembro de 2012).*

Ainda em relação à capacidade dos gestores no que se refere à gestão do processo comunicacional entre os atores, observa-se que este aspecto da liderança define o ambiente institucional da Secadi/MEC e da DEB/Capes com menos rigidez e influências negativas em seus subordinados e que podem gerar desinteresse, desestímulo e até mesmo resistência no cumprimento das funções, o que reforça a defesa de Stein e Tommasi (2006), de que a burocracia, também, pode afetar a capacidade de outros atores para negociar e fazer cumprir acordos políticos intertemporais.

Em relação à Secadi/MEC, os entrevistados demonstraram-se bastante otimistas face ao perfil de suas lideranças em relação à equipe de trabalho. Segundo um dos entrevistados da Secadi/MEC

*Aqui na Diretoria, apesar da hierarquia que temos e do respeito por nossa equipe, procuramos manter um clima harmonioso na tentativa de mantermos o foco nas atividades a serem cumpridas. Até porque quando se trata de leis não tem como não cumprir, o que precisa é de definir as melhores estratégias e é assim que definimos o que fazer (E10 Secadi/MEC. Entrevista realizada em novembro/2012).*

Um ponto interessante que merece destaque e que, segundo depoimento dos entrevistados impacta na capacidade de ação do gestor, refere-se aos entraves encontrados para a implementação da PP brasileira da diversidade. Dentre os obstáculos e as dificuldades, foram recorrentes a questão dos recursos humanos, conforme esclarece o depoimento de um dos entrevistados.

*Nós temos pouca gente para dar conta do volume de trabalho que temos aqui. A Capes tem pessoas excelentes, qualificadas, servidores concursados, de carreira, mas é um grupo muito pequeno para o tamanho do desafio da Diretoria da Educação Básica. Eu vejo que esse, hoje, é o maior problema que temos e que entrava nossas ações a curto prazo e com maior rapidez (E04 DEB/Capes Entrevista realizada em setembro de 2012).*

Ainda na DEB/Capes, a entrevista demonstrou que um grande obstáculo para colocar em prática ações que se configuram na promoção da PP da diversidade é o fator colaboração entre os parceiros nas diferentes instâncias do MEC.

*O maior entrave está na formalização das parcerias. O que nós fazemos aqui? Criamos e financiamos as políticas, mas cabe às IES a oferta de cursos de formação e compete aos Estados e aos municípios parceiros a identificação da demanda e isso a gente já observou que tem sido muito difícil chegar até nós. Alguns Estados têm muita dificuldade com essas informações (E03 DEB/Capes. Entrevista realizada em setembro de 2012).*

*Outro obstáculo que eu vejo é no sentido de o Estado proporcionar condições de participação e permanência desses professores que estão em serviço, pois o que acontece? A Universidade oferta o curso, mas o professor não pode frequentar porque não pode deixar suas atividades e nem pagar substitutos, com frequência, para isso (E03 DEB/Capes Entrevista realizada em setembro de 2012).*

Na Secadi/MEC a situação não é diferente. Além da carência de pessoal, os entrevistados levantaram outras questões pertinentes para o objeto de estudo, como:

- desconhecimento do que seja diversidade:

*Além da carência de pessoal em todas as Diretorias, percebemos que um fator que em muito nos atrapalha a colocar em prática nossas ações é, ainda, um certo desconhecimento do que seja diversidade, pois isso exige grande mudança no interior das pessoas. Não existe uma cartilha com manual para dizer hoje você faz assim e amanhã aquilo outro. Precisa muito do conhecimento e da experiência que a gente já tem para começar a propor coisas que são diferentes a esse grupo que você trabalha (E10 Secadi/MEC. Entrevista realizada em novembro/2012).*

- lacuna que se cria entre a formulação e a implementação, destacando a implementação como um momento complexo da política pública:

*A meu ver, os dois momentos são distintos: a formulação deve ocorrer necessariamente a partir de uma realidade, porque a política é pensada quando há uma demanda, há uma realidade exigindo que algo seja legislado. A implementação por sua vez é o momento que pode oferecer resistência ou facilidade. Por isso a política precisa ser pensada desde a sua concepção de maneira alinhada, bem articulada, pois as dificuldades muita das vezes se dão nesse caminho, dos atores que compõem esses dois momentos, pois na implementação muitos outros fatores são levados em conta, acima de tudo, como lá na ponta tem-se pensado esse sistema de ensino, como as escolas absorvem e compreendem a diversidade que estamos trabalhando hoje (E12 Secadi/MEC. Entrevista realizada em novembro/2012).*

- reconhecimento que a articulação entre as fases são fundamentais e as políticas estão sujeitas à interpretação e a recriação realçando que o que os atores pensam e no que acreditam têm implicações para o processo de implementação das mesmas (MAINARDES, 2006).
- importância das ideias e dos interesses em jogo, além da consciência do entrevistado de que o papel da política pública consiste na solução de um determinado problema enfatizando, sobretudo, que o desenvolvimento dessas “capacidades” dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país, segundo Souza (2003).
- que o Estado brasileiro pode ser visto como instituição que vem sendo tecida, historicamente e de forma mais democratizada na última década, o que reforça a tese de que o Estado não é apenas um balcão de trocas composta por uma coleção de indivíduos e de uma burocracia estrategicamente posicionada onde as relações se constituem em cargos de poder e não com o povo e para o povo.
- que o papel do Estado não radica apenas na ênfase às políticas industriais ou financeiras, mas sobretudo compreendê-lo como uma instituição com capacidade de fomentar a prestação de bens e serviços à seus cidadãos.

Vale ressaltar que não se trata, pois de renegar a burocracia e nem culpá-la pelo insucesso das políticas públicas, muito menos considerá-la uma instância “na qual os indivíduos encaram a implementação de metas corporativas como o melhor meio de maximizar seu próprio interesse individual” (EVANS, 2004, p. 115), conforme tese da teoria tradicional, mas de situá-la em sua estrutura e nas bases dos princípios democráticos de modo a garantir sua legitimidade e autonomia nos processos decisórios.

Ademais, não se pode deixar de reconhecer que “tanto as ações do Estado quanto suas consequências para o desenvolvimento tornam-se contingentes do contexto no qual estão imersas” (EVANS, 1998, p.62), valendo a pena reiterar que é a fragilidade da ação da

burocracia que prejudica o desenvolvimento estável da política pública brasileira da diversidade, e não sua prevalência.

Por isso, pensar a UEG e seu Curso de Licenciatura em Pedagogia, imersos neste contexto, em um tempo de possibilidades e não de determinismos, segundo epígrafe de abertura deste Capítulo, é o desafio posto para o próximo Capítulo.

## **CAPÍTULO 6 AS ESPECIFICIDADES DA FORMAÇÃO INICIAL DO PROFESSOR E A PERSPECTIVA DA DIVERSIDADE NA UEG**

*A consciência do mundo e a consciência de si como ser inacabado necessariamente inscrevem o ser consciente de sua inconclusão num permanente movimento de busca.*

*Paulo Freire*

Este Capítulo tem como objetivo caracterizar e analisar o Curso de Licenciatura em Pedagogia da UEG a fim de identificar nas suas propostas e ações se os princípios de diversidade estão sendo contemplados e se os mesmos vêm se institucionalizando, nos últimos cinco anos, nas práticas de pesquisa e extensão e nos TCCs. Para tanto, situa a UEG e o Curso de Pedagogia no contexto contemporâneo do ensino superior público no país destacando a importância da universidade pública e do Curso de Pedagogia como locus da formação inicial de professores no Estado de Goiás. Tem como fundamento de análise, os documentos consultados, como leis, decretos, resoluções, diretrizes, além dos dados obtidos por meio das entrevistas realizadas com os gestores da Pró-Reitoria de Graduação e de questionários aplicados aos Coordenadores do Curso de Pedagogia das UnUs da UEG e dados das áreas de pesquisa, extensão e TCCs do curso.

### **6.1 A função da universidade no contexto do ensino superior brasileiro**

No Brasil, no campo da educação superior, como política pública de diversidade social, a diversidade tem tido seu destaque nas políticas de ação afirmativa. Em resposta à crescente pressão de movimentos sociais pela democratização do acesso ao ensino superior, especialmente do movimento negro, o Governo Lula lançou no primeiro semestre de 2004 o programa “Universidade para todos” (PROUNI), que preconiza uma ação afirmativa baseada em critérios raciais e socioeconômicos, conforme análise de Santos (2005), em sua obra “A Universidade do século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade”.

Nestes termos, vale refletir sobre o que caracteriza uma universidade pública inclusiva, quais são os desdobramentos das políticas públicas educacionais neste setor e qual é o papel do Estado no fomento e incentivo para a implementação destas políticas nas últimas décadas, já que é evidente que a “crise institucional da universidade na grande maioria dos países foi provocada ou induzida pela perda de prioridade do bem público universitário nas

políticas públicas e pela consequente “secagem” financeira e descapitalização das universidades públicas” (SANTOS, 2005, p. 13).

A Conferência Mundial sobre la Educación Superior, realizada de 5 a 8 de julho de 2009, na Sede da UNESCO em Paris, reforça o princípio da Declaração Mundial sobre Educação Superior no século XXI: visão e ação, proclamada em 1998, de que o entendimento da educação superior, sendo um bem público e por ser fundamento da investigação, inovação e criatividade, deve ser responsabilidade de todos os governos (UNESCO, 2009).

Santos (2010) refere-se aos novos papéis da universidade como a reivindicação, por parte da sociedade, da responsabilidade social da universidade. De acordo com o autor, as universidades não devem estar “isoladas”, precisam estar inseridas e se colocarem a serviço da comunidade em geral. Esta relação de envolvimento e comprometimento social é o fundamento dos eixos constitutivos da universidade. Ensino, pesquisa e extensão se articulam a fim de dar à universidade características de instituição igualitária e democrática.

Seguindo esta mesma linha sugerida pelo autor, defendemos que um processo de diversidade educacional pressupõe um modelo de gestão e de políticas educacionais universalistas, em que mudanças nas mentalidades sejam manifestadas sem preconceitos, pois supõe uma via de mão dupla, em que a sociedade deve adotar tais princípios como possibilidade de práticas sociais mais igualitárias (REIS, 2006).

Frente ao embate educação-estado-sociedade, as relações das universidades “públicas com o Estado e o setor produtivo; o impacto da mundialização do capital nos planos e programas; o financiamento da educação superior; a relação entre investigação e tomada de decisões no campo da educação superior” (DOURADO, OLIVEIRA, CATANI, 2003, p. 21), figuram entre as preocupações com a crise e as mudanças na concepção da universidade pública e do seu papel no efetivo exercício de construção de cidadania. A implementação de políticas públicas voltadas para tais questões, portanto, passa, inevitavelmente, pela influência na relação e envolvimento da universidade com o meio social, considerando seu caráter histórico e dialético na teia social.

Neste sentido, vale ressaltar, corroborando Dourado e Catani (1999), que o redirecionamento das políticas educativas vincula-se organicamente, portanto, às transformações na sociedade contemporânea e às alterações nos padrões de intervenção estatal, especialmente, no tocante à minimização do papel do Estado.

Isso implica afirmarmos que a universidade constitui-se em um reflexo da sociedade podendo apresentar-se em duas vertentes: como instituição social ou como organização prestadora de serviços, conforme Chauí (2003). Primeiramente, como uma instituição social que acompanha as transformações sociais, políticas e econômicas, almejando à universalidade, ela é

vista como uma instituição social, cujas mudanças acompanham as transformações sociais, econômicas e políticas, e como instituição social de cunho republicano e democrático, a relação entre universidade e Estado também não pode ser tomada como relação de exterioridade, pois o caráter republicano e democrático da universidade é determinado pela presença ou ausência da prática republicana e democrática no Estado. Em outras palavras, a universidade como instituição social diferenciada e autônoma só é possível em um Estado republicano e democrático. (CHAUÍ, 2003, p. 6).

Por outro lado, como uma organização prestadora de serviços, a universidade cumpre função meramente operacional. Nas palavras de Chauí (2003), ela é regida por contratos de gestão, avaliada por índices de produtividade, calculada para ser flexível. Nessa vertente,

a universidade operacional está estruturada por estratégias e programas de eficácia organizacional e, portanto, pela particularidade e instabilidade dos meios e dos objetivos. Definida e estruturada por normas e padrões inteiramente alheios ao conhecimento e à formação intelectual, está pulverizada em microorganizações que ocupam seus docentes e curvam seus estudantes a exigências exteriores ao trabalho intelectual (CHAUÍ, 2003, p. 7).

Em relação aos dois modelos de universidades mencionados acima e ao caráter antagônico que os permeia, vale ressaltar que o modelo de universidade compreendido nesta tese é coerente com uma instituição social e como tal deve cumprir seu papel de formadora voltada para o desenvolvimento humano. Ademais, concordamos com Santos (2005) que essa responsabilidade social da universidade tem de ser assumida pela universidade, aceitando ser permeável às demandas sociais, sobretudo, àquelas oriundas de grupos sociais que não têm poder para as impor.

Para Sguissard (2005), ainda que jamais se tenha firmado no país um modelo típico de universidade brasileira, pode-se inferir que, a cada época, esta se apresentou com muitos traços de algum modelo ideal ou idealizado dentre os predominantes nos países centrais. Para o autor, “hoje, entretanto, talvez seja mais seguro afirmar que ocorre uma contraditória superposição de modelos universitários e, simultaneamente, o trânsito para uma universidade “pública e privada”, neoprofissional, heterônoma e competitiva” (SGUISSARDI, 2005, p. 33).

Considerando o contexto político brasileiro dos anos noventa, marcado pela exacerbação das políticas neoliberais impostas pelo governo de Collor (1990-1991) e sucedido por FHC em seus dois mandatos (1995-2002), foi reservado ao ensino superior o *status* configurador da nova ordem mundial com papel de formador para a lógica do mercado capitalista em detrimento das obrigações do Estado. A minimização do papel do Estado na esfera das políticas públicas é resultante desses arranjos macroeconômicos, provocando o redimensionamento dessas políticas, especialmente no campo educativo. É este argumento que justifica a demasiada expansão quantitativa do ensino superior na década de 1990, sobretudo, das universidades privadas.

Para Dourado, Oliveira e Catani (2003), na perspectiva de reestruturação capitalista, compete à universidade contribuir significativamente com a produção de mais valia relativa, ou seja, ela deve formar profissionais e gerar tecnologias e inovações que sejam colocadas a serviço do capital produtivo. Nesse sentido, só é produtiva a universidade que se vincula às necessidades do mercado e do capital na produção do conhecimento.

Este embate evidencia disputas entre grupos de poder distintos que se colocam ou a favor da manutenção da estrutura social e do poder vigente ou a favor, daqueles que buscam superar os antagonismos entre as classes sociais e promover uma educação superior de qualidade social para todos. Nesse sentido, segundo Boaventura de Sousa Santos (2010)<sup>52</sup>, é preciso ver a universidade como uma instituição em crise de hegemonia, de legitimidade e institucional, ao deixar de ser a única instituição no domínio do ensino superior, além da perda de provimento assegurado pelo Estado, fato que a coloca na plataforma das políticas do Banco Mundial e da Organização Mundial do Comércio (OMC).

A par disso, cabe ressaltar que o percurso da Lei n. 9.394/96 coincide com este movimento de alinhamento das reformas às políticas neoliberais e ao processo de globalização que se fortalece na década de 1990. De acordo com Dourado e Oliveira (2001), as análises das políticas educacionais indicam o papel do Estado na proporção em que deixa de ser visto como mero mediador de interesses antagônicos, ao situá-lo à luz da correlação de forças que são travadas no âmbito da sociedade civil e política. Essa reordenação sinaliza a imposição de medidas político-administrativas de interesse do poder público ao regulamentar a LDB e todos os dispositivos referentes ao ensino superior, a partir de diretrizes da reforma

---

<sup>52</sup> Para aprofundamento, ver: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na Pós-modernidade*. 11. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

gerencial do Estado posta em prática a partir do Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995<sup>53</sup>. Conforme apresentação feita no documento por Fernando Henrique Cardoso,

o desafio de implementar integralmente essa reforma, contudo, é imenso e exigirá a dedicação e o entusiasmo de todos. É nosso dever dar uma resposta urgente e eficaz à população, que, ao me eleger Presidente da República, acreditou na capacidade deste Governo de mudar o Brasil, criando um modelo de justiça social, em que o direito à uma vida com dignidade lhe seja garantido (BRASIL, 1995, p. 08).

O apelo de FHC para colocar em prática o seu Plano de reforma vai incidir diretamente na LDB, que incorpora diretrizes específicas para a Educação Superior no Capítulo IV, do artigo 43 ao 57, totalizando 14 artigos que tratam da organização, suas finalidades e seu funcionamento. O Artigo 52 define as universidades “como instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano” (BRASIL, 1996). Regulamentada por uma sucessão de Decretos, o 2.207, de 15 de abril de 1997 – revogado apenas quatro (04) meses depois pelo Decreto 2.306, de 17 de agosto de 1997–, estabeleceu, segundo Catani e Oliveira (2002), distinções inéditas<sup>54</sup> para o sistema de ensino superior brasileiro no que diz respeito à fronteira entre as esferas pública e privada. Este Decreto traz, logo no seu Art. 1º, que as instituições de ensino superior do sistema federal de ensino classificam-se quanto à sua natureza em:

I - *Públicas*, quando criadas ou incorporadas, mantidas ou administradas pelo Governo Federal; e II - *Privadas*, quando mantidas e administradas **por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado**. (As instituições privadas se dividem em categorias: **particulares em sentido estrito**, mantidas por pessoa física ou jurídica; **comunitárias**, mantidas por um grupo de pessoas físicas ou jurídicas, inclusive cooperativas **confessionais**, mantidas por organizações religiosas e **filantrópicas**, na forma da lei) (BRASIL, 1996, grifos nossos).

Esse entendimento e o destaque dado às instituições privadas nas suas diversas categorias provocou a expansão sem freios das IES privadas, e, entre elas, das privadas *stricto sensu* ou com fins lucrativos, além de provocar um alvoroço nos desdobramentos do que seria a real função do ensino superior no país (SGUISSARDI, 2009).

<sup>53</sup> O Plano Diretor da Reforma do Estado foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e, depois de ampla discussão, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21 de setembro de 1995. Em seguida foi submetido ao Presidente da República, que o aprovou na forma publicada em <<http://www.planejamento.gov.br.asp?cod=524>>.

<sup>54</sup> Outro destaque desse Decreto está no Art. 8º “Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino classificam-se em: Universidades, Centros universitários, Faculdades Integradas, Faculdades, Institutos Superiores ou Escolas Superiores”.

Vale destacar que o Decreto 2.306/97 foi alterado pelo Decreto 3.860/01, ainda no governo de FHC, mantendo a classificação das IES em públicas e privadas, mas aglutinando, no Art. 7º, as faculdades integradas, faculdades, institutos ou escolas superiores em uma única classificação e trazendo como novidade o exame nacional de Cursos, instituído pela Lei n. 9.131/95<sup>55</sup>, conhecido como provão.

É interessante analisar que esse conjunto de dispositivos legais reforça uma mudança não só quantitativa e expansionista do ensino superior brasileiro como também realça outras configurações na política e na economia via esfera educacional, tomada como instância primordial desse jogo de interesses nas políticas públicas.

As discussões acerca da redefinição da função social do Ensino superior no país, empreendidas pela CONAE (2010), destacando e reconhecendo-o como bem público social e direito humano universal e, portanto, como dever do Estado, traduzem-se em três metas no II PNE (2011-2020): metas 12, 13 e 14. A meta 12 propõe “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta”, com vistas a fomentar a oferta de educação superior pública para formação de professores, ampliar programas estudantis para a diversidade e assistência estudantil, expandir o financiamento estudantil, e assegurar condições de acessibilidade. As metas 13 e 14 tratam, respectivamente, da ampliação da atuação de mestres e doutores nas IES e da elevação de matrículas nos Cursos de Pós-Graduação *stricto sensu*.

Segundo Oliveira (2011), tendo em vista que o PNE (2011-2020) foi encurtado em relação ao PNE anterior, materializando-se em apenas 20 metas, embora subdivididas, pode-se verificar que as três metas que tratam do ensino superior estão, de certa forma, em concordância com as diretrizes aprovadas pelo documento final da CONAE (2010). O que para o autor torna-se um fator preocupante refere-se às estratégias, tendo em vista a falta de clareza em relação a indicadores para verificação se as mesmas estarão sendo cumpridas, além da existência de algumas que não foram debatidas e sobre as quais não há consenso.

Chama-nos a atenção o fato de o ensino superior no país traduzir-se em um jogo contínuo de interesses e de mudança de atores, evidenciando, claramente uma política de Governo e não de Estado ao conduzir as IES a se identificarem como instituições ou universidades apenas de ensino em detrimento da pesquisa e da extensão, tendo em vista seu

---

<sup>55</sup> “Art. 6º- O Ministério da Educação e do Desporto exerce as atribuições do poder público federal em matéria de educação, cabendo-lhe formular e **avaliar a política nacional de educação**, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem” (grifos nossos).

sucateamento dado pela escassez de verbas, pelos baixos salários dos professores e pelas más condições de trabalho, aspecto reforçado por Sguissardi (2005) ao pontuar que a ideia de uma universidade organizada e gerida nos moldes empresariais, trabalhando com uma semimercadoria no quase-mercado educacional, está cada vez mais presente nos discursos e nas práticas oficiais das políticas públicas de educação superior. Por isso, vale a pena trazer para essa discussão a UEG, situando-a neste contexto.

## **6.2 A UEG e sua interface no contexto do ensino superior público brasileiro e goiano**

O cenário brevemente descrito no item anterior e que marca a vulnerabilidade da universidade pública brasileira incide sobre sua função na formação inicial de profissionais para as diferentes áreas, dentre elas, a de nosso interesse que é a formação de professores para atuar nos anos iniciais da Educação Básica, reiterando o entendimento de que essa formação deve ocorrer primordialmente na universidade pública, sobretudo, no Curso de Pedagogia, dadas as suas especificidades na formação desse profissional. Nesse sentido, situa-se no espectro da década de 1990, a Universidade Estadual de Goiás, como uma IES pública regida pelo princípio da gratuidade, sob manutenção e responsabilidade do Estado goiano, além de ser ela espaço de debate e reflexão na produção de conhecimento, conforme veremos a seguir.

### **6.2.1 As especificidades da UEG no Estado de Goiás**

A UEG foi gestada à luz dos preceitos neoliberais apontados no item anterior, exatamente no reflexo do Decreto 2.306/97, destacado acima. Criada pela Lei 13.436, de 16 de abril de 1999, a antiga Universidade Estadual de Anápolis, a UNIANA foi transformada em Universidade Estadual de Goiás, aglutinando ainda outras 28 autarquias isoladas mantidas pelo poder público existente na época, com a denominação de Unidades Universitárias da UEG distribuídas pelo Estado de Goiás

Atualmente, a Lei estadual n. 16.836, de 15 de Dezembro de 2009, altera a denominação das unidades universitárias da Universidade Estadual de Goiás (UEG), estabelecendo no Art. 1º que as unidades universitárias da UEG passam a se

denominarem Unidades Universitárias da UEG, seguidas do nome do município da respectiva localização<sup>56</sup>.

O próprio Regimento Geral da UEG (UEG, 2000) explicita, no Art. 4º, que a atuação da UEG no Estado de Goiás, prevista no Art. 1º do seu Estatuto, se dará por meio das Unidades Universitárias ou por ação direta de órgãos da sua administração.

Interessante ressaltar que no transcurso da década de 1990, impulsionado pelas mudanças nacionais, sobretudo, com a aprovação da LDB (Lei n. 9.394/96) e do Decreto n. 2.306/97, já mencionados, o Estado de Goiás, também, sofreu implicações diretas, acarretando uma série de mudanças nas IES privadas com fins lucrativos, expandindo novos Cursos e ampliando o número de vagas.

De acordo com Catani e Oliveira (2002, p. 49), o caráter expansionista do ensino superior no Brasil caracteriza-se, sobretudo, pela diferenciação do perfil das IES e pela “diversificação e flexibilização da oferta, o que tende a se aprofundar, nos próximos anos, em razão das políticas de ajustamento do sistema ao crescimento da demanda e ao atendimento das exigências do mercado”.

No Estado de Goiás não foi diferente. Logo na primeira gestão (1999 a 2002; 2003 a 2006 e mandato atual iniciado em 2011) do governador Marconi Ferreira Perillo Júnior, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e à luz do discurso de FHC na presidência da República, no início de seu primeiro mandato, a materialização da UEG foi marca fundamental do governo do “Tempo Novo”, slogan de cunho desenvolvimentista criado para sua campanha política às eleições de 1998 para o governo do Estado goiano.

---

<sup>56</sup> O Artigo 2º, inciso II, alínea “c”, no qual são introduzidas as seguintes modificações na estrutura direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Estado de Goiás, assim se expressa: c) são transformadas em unidades administrativas da Universidade Estadual de Goiás, com sede em Anápolis, as seguintes autarquias estaduais: 1. Escola Superior de Educação Física de Goiás – ESEFEGO; 2. Faculdade de Filosofia Cora Coralina; 3. Faculdade de Ciências Econômicas de Anápolis; 4. Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Porangatu; 5. Faculdade Estadual Celso Inocêncio de Oliveira, de Pires do Rio; 6. Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Itapuranga; 7. Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Santa Helena de Goiás; 8. Faculdade de Educação, Ciências e Letras de São Luiz de Montes Belos; 9. Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Goianésia; 10. Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Quirinópolis; 11. Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Iporá; 12. Faculdade de Educação, Ciências e Letras Ilmosa Saad Fayad, de Formosa; 13. Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Morrinhos; 14. Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Jussara; 15. Faculdade de Zootecnia e Enfermagem de Inhumas; 16. Faculdade Estadual Rio das Pedras, de Itaberaí; 17. Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Uruaçu; 18. Faculdade de Ciências Agrárias do Vale do São Patrício; 19. Faculdade Estadual de Ciências Agrárias de Ipameri; 20. Faculdade de Educação, Agronomia e Veterinária de São Miguel do Araguaia; 21. Faculdade Estadual de Direito de Itapaci; 22. Faculdade Estadual de Ciências Humanas e Exatas de Jaraguá; 23. Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Posse; 24. Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Crixás; 25. Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Luziânia; 26. Faculdade Dom Alano Maria Du Noday; 27. Faculdade de Ciências Agrárias, Biológicas e Letras de Silvânia; 28. Faculdade Estadual de Agronomia e Zootecnia de Sanclerlândia. (GOIÁS, 1999).

Nesse contexto, nasceu a Universidade Estadual de Goiás com uma estrutura bastante peculiar caracterizada em Unidades Universitárias (UnUs) e situadas em diferentes municípios do Estado de Goiás. Em 1999, ano de sua criação, a UEG contava com 13 (treze) Unidades Universitárias; atualmente, são 42 (quarenta e duas) Unidades, cinco (5) Polos Universitários, 15 (quinze) Polos de EaD, presentes em 48 (quarenta e oito), dos 246 (duzentos e quarenta e seis) municípios goianos, conforme dados da própria UEG.

Vale, contudo, ressaltar, de acordo com Dourado e Oliveira (2001, p. 78), que “o processo expansionista estadual tem-se efetivado, historicamente, sem as condições básicas para o funcionamento das IES, no que tange à infraestrutura física adequada, contratação e carreira docente, bibliotecas e laboratórios. O Quadro 5 demonstra esse número expressivo de Unidades.

<b>UNIDADES, POLOS E EXTENSÕES DA UEG</b>	<b>QUANTIDADE</b>
Unidades Universitárias – UnUs	41
Unidade Universitária de Ensino a Distância (UnUEaD)	01
Polos Universitários	05
Polos de Ensino a Distância (EaD)	15

Quadro 5 - Total de Unidades, Polos e Extensões.

Fonte: Pró-Reitoria de Graduação, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Coordenação Geral de Programas Especiais e UnU de Ensino a Distância, 2013.

O mapa da Figura 5 mostra a dimensão da presença e inserção da UEG no Estado de Goiás, um dos 26 estados brasileiros e sétimo em extensão territorial. Com posição geográfica privilegiada, situa-se na região Centro-Oeste do país e ocupa uma área de 340.112 km<sup>2</sup>, representando 3,99% do território nacional e 21,17% da região. Goiás possui 246 municípios instalados em 18 microrregiões e cinco mesorregiões (IBGE, 2013). O Estado, também, adota, para fins de planejamento, 10 microrregiões, com uma população de 6.154.996 habitantes (GOIÁS, 2013).

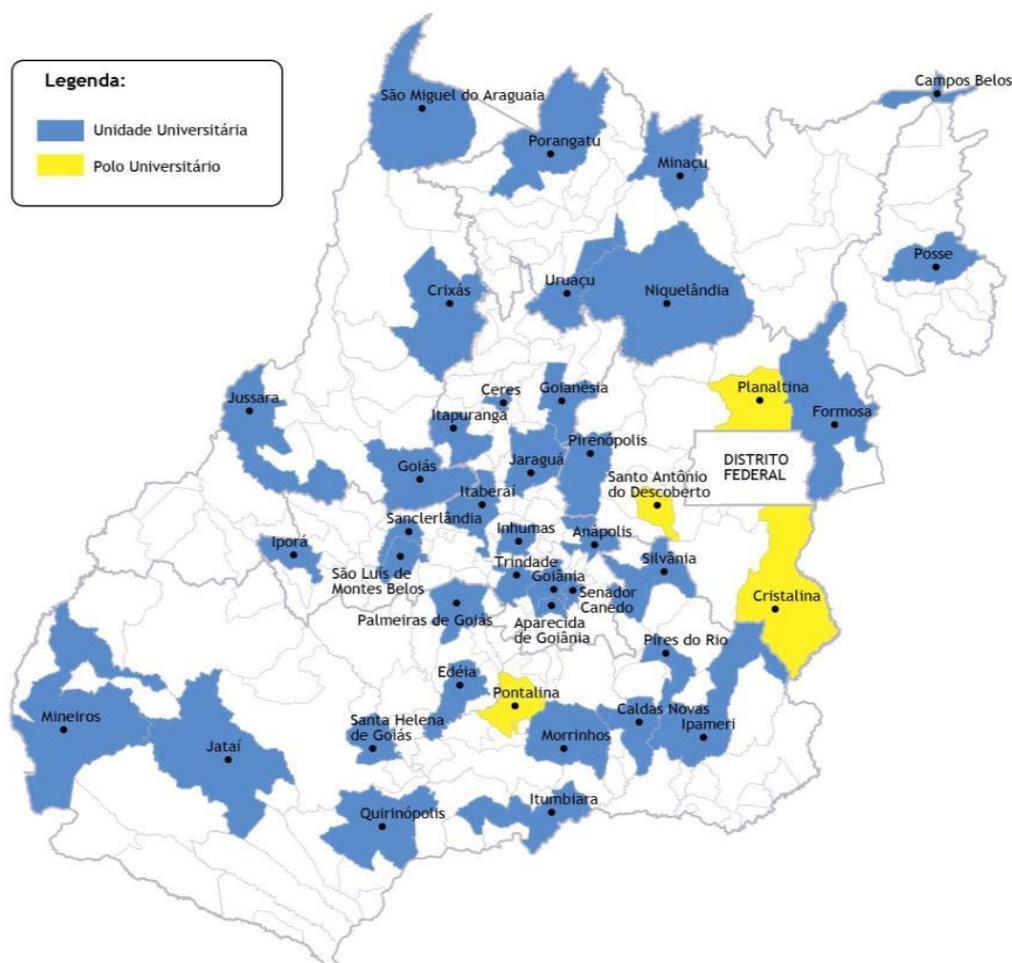


Figura 5 - Mapa de Goiás com as localidades das Unidades Universitárias e Polos Universitários.  
Fonte: INEP/MEC (2010) e Pró-Reitoria de Planejamento, Gestão e Finanças/Gerência de Avaliação Institucional (2011).

Este quadro de disposição alinha-se aos dados do Regimento Geral da UEG (2000), no aspecto referente à sua constituição. O documento expressa, no Art. 3º, que a Universidade Estadual de Goiás, com sede na cidade de Anápolis, constituída de Unidades Universitárias, situadas em diversos municípios do Estado de Goiás, todas com igual hierarquia e representação, é uma instituição de ensino, pesquisa e extensão, com caráter público, gratuito e laico, com vínculo administrativo governamental, mantida pela Fundação Universidade Estadual de Goiás (FUEG) (UEG, 2000).

A dimensão da política periférica e expansionista da UEG, a partir do expressivo aumento das UnUs e dos elevados índices de matrícula em detrimento de uma política básica que tenha como fundamento uma política do aprimoramento da qualidade e da eficiência, coaduna-se com o cenário das reformas da Educação Superior que marcaram a década de 1990. Conforme Dourado (2001) e Sguissard (2009), essas alterações passaram a exigir novos

padrões de qualificação para o trabalho, justificando as políticas de expansão e interiorização de serviços educacionais, particularmente, a oferta do ensino superior, vista como emblema de modernização e progresso, além de esses diagnósticos e prognósticos serem perfeitamente adequados às soluções neoliberais vislumbradas para a crise do Estado do Bem-Estar.

A par disso, vale destacar que a criação da UEG não se tratou apenas de um fato isolado ou de uma mudança no contexto local do Estado de Goiás, mas decorreu dessa conjuntura de reformas educacionais desencadeadas nos anos de 1990 no Brasil e postas em prática pelos governos nacional e estadual. Desde a segunda metade da década de 1990 foram sendo concebidas e implantadas políticas de educação superior que implicaram em mudanças significativas no papel, nos valores e nas finalidades das instituições de ensino superior (IES), particularmente, nas universidades públicas, e no campo científico, em geral. (OLIVEIRA; CATANI, 2011).

Soma-se a isto o fato de que “a expansão e a interiorização das oportunidades educacionais nem sempre se efetivam mediante planejamento qualitativo, sendo na maioria das vezes, resultado de pressões sociais e barganhas políticas.” (DOURADO, 2001, p. 24).

Segundo dados obtidos no sítio da Segplan, a rede atual de instituições públicas e privadas de ensino existente no Estado de Goiás oferece condições adequadas para a qualificação de mão de obra técnica, tanto de nível médio, como de nível superior, destacando-se 82 IES no Estado, sendo três Federais, uma Estadual (UEG), quatro instituições municipais, além das instituições privadas de ensino superior com 74 estabelecimentos (BRASIL, 2013). Em 2011, toda a rede de educação superior goiana realizou 194.616 matrículas presenciais. (GOIÁS, 2013). O Quadro 6 representa a UEG nesse contexto.

<b>NÍVEIS</b>	<b>MODALIDADES</b>	<b>MATRÍCULAS</b>	<b>TOTAL</b>
GRADUAÇÃO REGULAR	Bacharelado	5.826	<b>18.037</b>
	Licenciatura	10.165	
	Tecnológico	2.046	
GRADUAÇÃO EMERGENCIAL (LPP)	Licenciatura	297	<b>297</b>
PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU	Especialização	344	<b>366</b>
PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU	Mestrado/Doutorado	22	
<b>TOTAL DE MATRÍCULAS</b>			<b>18.700</b>

Quadro 6 - Matrículas nas diversas modalidades – Cursos Presenciais.

Fonte: Pró-Reitoria de Graduação, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Coordenação Geral de Programas Especiais, 2013.

Os dados do Quadro 6 conferem à UEG um total de 18.700 matrículas referente aos Cursos presenciais, que somadas às 847 matrículas dos Cursos a distância, alcançam 19.647, o que corresponde a 9.9% do total de matrículas de todo o Estado, ressaltando o índice do total apresentado pela Seplan que engloba todo o ensino superior goiano, inclusive das redes particulares.

Segundo dados obtidos nas entrevistas realizadas, na percepção dos gestores da UEG, a Universidade representa um avanço no âmbito do ensino superior no Estado de Goiás, conforme pode ser constatado na declaração de alguns dos gestores entrevistados.

*O reconhecimento pelo papel que a UEG desempenha nas regiões goianas é indiscutível. Ela ganhou um espaço que poucas instituições de educação superior têm no Brasil, que é essa capacidade de adentramento em locais e municípios onde nunca se pensou ser possível a oferta de educação superior (E6 PrG/UEG. Entrevista realizada em outubro/2012).*

*A UEG está presente em quase 50 municípios goianos abarcando diferentes regiões geográficas, o que dá a ela uma dimensão expansionista inigualável no Estado. Isso demonstra o grau de envolvimento da instituição com as demandas da sociedade civil, bem como sua importância no desenvolvimento do Estado de Goiás, que é um Estado brasileiro em franco desenvolvimento (E9 PrG/UEG. Entrevista realizada em outubro/2012).*

Cabe dizer que a UEG oferta atualmente, 136 Cursos de **graduação** regular presenciais, sendo 38 de bacharelado, 77 nas licenciaturas e 21 tecnológicos; 21 Cursos de Graduação Regular – a Distância, sendo cinco em Bacharelado e 16 em Licenciatura, conforme dados publicados no sítio da UEG. Em termos de ensino regular, no âmbito da graduação, a ênfase está nas licenciaturas que representam 56,6% do total de Cursos regulares presenciais, conforme apontamos no Quadro 7. Sendo assim, a formação de professores é a vocação da universidade, que oferta a maioria dos Cursos no período noturno.

CURSOS DE BACHARELADO: 15			QUANTIDADE DE TURMAS: 38		
ORDEM	CURSOS	TURMAS	ORDEM	CURSOS	TURMAS
1	Administração	8	9	Engenharia Civil	1
2	Enfermagem	2	10	Engenharia Florestal	1
3	Agronomia	2	11	Farmácia	2
4	Arquitetura e Urbanismo	1	12	Fisioterapia	1
5	Ciências Contábeis	5	13	Química Industrial	1
6	Ciências Econômicas	3	14	Sistemas de Informação	7
7	Comunicação Social - Audiovisual	1	15	Zootecnia	1
8	Engenharia Agrícola	2			

CURSOS DE LICENCIATURA: 10			QUANTIDADE DE TURMAS: 77		
1	Ciências Biológicas	7	6	Letras	15
2	Educação Física	3	7	Licenciatura em Informática	2
3	Física	1	8	Matemática	10
4	Geografia	10	9	<b>Pedagogia</b>	<b>15</b>
5	História	12	10	Química	2

CURSOS TECNOLÓGICOS: 13			QUANTIDADE DE TURMAS: 21		
1	Tecnologia em Agronegócio	2	8	Tecnologia em Gestão de Turismo	3
2	Tecnologia em Alimentos	1	9	Tecnologia em Laticínios	1
3	Tecnologia em Aquicultura	1	10	Tecnologia em Logística	2
4	Tecnologia em Design de Moda	1	11	Tecnologia em Mineração	1
5	Tecnologia em Gastronomia	2	12	Tecnologia em Produção Sucroalcooleira	2
6	Tecnologia em Estética e Cosmético	1	13	Tecnologia em Redes de Computadores	3
7	Tecnologia em Produção de Grãos	1			
<b>TOTAL DE CURSOS DE GRADUAÇÃO REGULAR: 38 - QUANTIDADE DE TURMAS: 136</b>					

Quadro 7 - Cursos de Graduação Presenciais: Bacharelado, Licenciatura e Tecnológicos.  
Fonte: Pró-Reitoria de Graduação, 2013.

Além disso, ao analisarmos o Plano Estratégico de Desenvolvimento Institucional (PDI - 2010 a 2019), identificamos que a missão da UEG consiste em “produzir e socializar o conhecimento científico e o saber, desenvolver a cultura e a formação integral de profissionais e indivíduos capazes de se inserirem criticamente na sociedade e promoverem a

transformação da realidade socioeconômica do Estado de Goiás e do Brasil” (UEG, 2010, p. 19). Tais pressupostos conferem à UEG, pelo menos no plano de sua política explícita, um estatuto de universidade que deve estar no centro do processo de formação de professores e de produção de ciência, tecnologia e inovação tecnológica, e dessa forma, contribuindo para mudanças na natureza da instituição universitária, das instituições escolares da educação básica e, **também do trabalho do professor**, conforme pontua Sguissardi (2010, grifos nosso), conforme apontaremos, a seguir.

### **6.3 A proposta de formação de professores no Curso de Pedagogia e a diversidade: o universal e o singular se entrecruzam**

Conforme apontado no item anterior, das 42 UnUs da UEG, 15 ofertam o Curso regular de Pedagogia, na modalidade de Licenciatura, delimitação deste estudo. O intuito de pesquisar este Curso, especificamente, se deu pelo seu caráter formador e habilitador para o exercício do magistério nos anos iniciais do ensino Fundamental e em outras instâncias educacionais. Além disso, prevê ao seu egresso uma formação capaz de criar teoria para uma ação qualificada no processo educativo, tendo como função básica a formação do homem na sua totalidade, conforme destacado no perfil de Cursos da Universidade (UEG, 2013).

A formação de professores e o Curso de Pedagogia tem sido temas recorrentes nas discussões de estudiosos, pesquisadores e comunidade científica interessados na ressignificação do campo de atuação e identidade do pedagogo. Legitimadas após a promulgação da LDB 9.394/96 e da Resolução do Conselho Nacional de Educação, a CNE/CP, n. 1 de 15 de maio de 2006, as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia (DCNP), licenciatura, foram instituídas, a fim de criar uma base comum nacional para o Curso já prevista no artigo 63 da LDB 9.394/96.

A despeito da formação de professores para atuar nos anos iniciais da educação básica, vale lembrarmos que o artigo 62 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n. 9394/96, determina que essa formação:

far-se-á em nível superior, em Curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal (BRASIL, 2006).

A propósito, o fato de a própria lei admitir como formação mínima, a ofertada em nível médio na modalidade Normal, sinaliza o grande descrédito e a desvalorização deste profissional por parte do Estado e das suas políticas públicas em ação. Essa questão foi um dos trampolins para provocar na comunidade científico-acadêmica um movimento nacional pró-reconhecimento do Curso de Pedagogia e seu papel na formação do pedagogo.

Na sequência, a Resolução CNE/CP n. 01, de fevereiro de 2002, do Conselho Nacional de Educação estabeleceu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, Curso de licenciatura, de graduação plena, definindo que as instituições de ensino superior devem prever, em sua organização curricular, formação docente que seja voltada à diversidade e que contemple conhecimento sobre as especificidades do campo.

O Art. 2º da Resolução dispõe que a organização curricular de cada instituição observará, além do disposto nos artigos 12 e 13 da Lei 9.394/96, outras formas de orientação inerentes à formação para a atividade docente, entre as quais destacamos (i) o acolhimento e o trato da diversidade e (ii) conhecimentos sobre crianças, adolescentes, jovens e adultos, aí incluídas as especificidades dos alunos com necessidades educacionais especiais e as das comunidades indígenas.

Apesar de instituir o acolhimento e o trato da diversidade como requisito da formação de professores, concordamos que a fragilidade do documento refere-se ao fato de tratar da formação de professores nas licenciaturas sem especificar o Curso de Pedagogia, o que o colocou, mais uma vez, à margem de todo esse processo, pois o parecer e suas posteriores resoluções não tratam deste Curso especificamente (LIMONTA, 2009).

Vale ressaltar que, a despeito do campo da formação de professores da EB no Brasil, a década que demarcou o governo Lula (2003-2010) constituiu-se de um jogo de forças e de poder de um lado, pela política de formação presencial e, de outro, pela formação a distância, principalmente com a reestruturação da “Nova Capes”.

Nesse sentido, ganha força política a Educação a Distância (EaD) regulamentada e consolidada pela política expansionista que caracterizou o Brasil pós anos 1990. Segundo Medeiros (2012), desde 1998, houve um crescente envolvimento de Instituições públicas de ensino superior, (IPES) com Cursos de EaD no país, com significativos aumentos nos pedidos de credenciamento e autorização de Cursos superiores regulares de EaD. De 8 pedidos em 2008 o salto se deu para 52 em 2003, e em sua grande maioria, para Cursos de graduação de

formação de professores, os quais respondem por 80% do total dos pedidos e, entre esses últimos, 60% correspondem a pleitos para Cursos de Pedagogia e de Normal Superior. Esses dados por si só anunciam as contradições que, historicamente, sustentaram a desvalorização dos profissionais da educação no país.

Um dado relevante dessa política refere-se ao Decreto n. 6.755, de 29 de janeiro de 2009, que instituiu a mais recente Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, sob responsabilidade da Capes, na qual é legitimado, por meio da Portaria Normativa n. 9, de 30 de junho de 2009, o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica no âmbito do Ministério da Educação – o Parfor. O Parfor se efetiva de forma presencial, por meio da DEB/Capes, e à distância, por meio da DED/Capes, no âmbito da Universidade Aberta do Brasil (UAB), valendo-se para isso da Plataforma Paulo Freire (BRASIL, 2009). O Parfor tem como objetivo a oferta de Cursos para professores em exercício nas redes públicas de educação.

Em relação à importância do Parfor<sup>57</sup>, presencial, eis a percepção de alguns dos entrevistados:

*O Parfor foi um ganho para a formação de professores da rede que não têm ensino superior ou têm, mas estão atuando fora da área, atuando na formação inicial e segunda licenciatura e a adesão e a demanda têm sido muito grande e crescente a cada ano (E04 DEB/Capes. Entrevista realizada em setembro/2012).*

Nessa mesma linha, complementa outro entrevistado ao realçar a DEB/Capes como uma diretoria que tem vocação para formar com qualidade os professores em exercício.

*Enquanto coordenadora geral de formação de docentes da educação básica e do Parfor me sinto privilegiada, pois é uma política que envolve muitas parcerias: as IES e os Estados de maneira geral, pois o Programa abarca todo o interior do país, sediado em 22 estados, em 2011, e em 2012 contemplou o Distrito Federal. Em 2012 chegamos a 91 IES parceiras, entre as federais, estaduais e privadas sem fins lucrativos. Trata-se, portanto, de uma oportunidade de formação inicial dos professores em serviço muito ampla em território nacional, inclusive procurando contemplar a política de diversidade nesse processo (E03 DEB/CAPES. Entrevista realizada em setembro/2012).*

Como podemos notar face às contradições que os dados revelam e que envolvem o campo entre formação presencial e a distância, a especificidade da formação de professores

<sup>57</sup> Dados atualizados demonstram que até 2012, o Parfor presencial implantou 1920 turmas. Há 54.000 professores da educação básica frequentando os cursos em turmas especiais do Parfor, presentes em 397 municípios do País. O Parfor presencial tem como objetivo induzir e fomentar a oferta de educação superior, gratuita e de qualidade, para professores em exercício na rede pública de educação básica, para que estes profissionais possam obter a formação exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e contribuam para a melhoria da qualidade da educação básica no País (BRASIL, 2012).

no Brasil veio se consubstanciar com as DCNP que resultaram de um amplo debate nacional e de negociações apoiadas nos pareceres CNE/CP n. 5/2005 e n. 3/2006. O embate entre MEC/CNE, de um lado, e ANFOPE, representando entidades científicas, de outro, girou em torno da alteração do artigo 14<sup>58</sup> que não atendia ao artigo 64 da LDB, que deliberava sobre a formação do pedagogo em Cursos de pós-graduação. Pareceu-nos que os legisladores se esqueceram de que as associações e entidades representativas da área, como ANPEd, FORUMDIR, ANPAE, CEDES e, particularmente a ANFOPE, não silenciariam diante de tamanho descaso com o Curso. Desse modo, a partir de uma emenda que retificou o Parecer CNE/CP n. 03/2006, finalmente a Resolução CNE/CP, n. 1, de 15 de maio de 2006, se materializa nas DCNP decorrente de um jogo de forças e momentos de tensão num movimento dialético de diálogo e conflitos entre o “instituído e o instituinte” (BRZEZINSKI, 2007)<sup>59</sup>.

Desse modo, entendemos que as instituições, isto é, as regras formais e informais moldam as visões de mundo, mas as visões de mundo, também, moldam as instituições, modificando-as a partir do seu componente constitutivo, conforme apontam Chang e Evans (2005).

Essa relação estabelecida entre Estado e sociedade civil organizada remete-nos ao conceito de autonomia e parceria de Evans (2004), canalizada na autonomia inserida ao sinalizar o elo de negociação e renegociação entre o instituído e o instituinte de modo a atender objetivos comuns das entidades representadas pela ANFOPE na defesa da formação e valorização dos profissionais da educação, sobretudo, na formação do pedagogo. Esse grau de participação democrática imprime ao Estado brasileiro capacidade de conexão e reflete as necessidades e os anseios da sociedade civil na elaboração de políticas públicas que “também

---

<sup>58</sup> A redação do Art. 14 retificado no Parecer n. 3/2006, ficou assim: “A Licenciatura em Pedagogia, nos termos do Parecer CNE/CP n. 5/2005 e n. 3/2006 e desta Resolução, assegura a formação de profissionais da educação prevista no art. 64, em conformidade com o inciso VIII do art. 3º da Lei n. 9.394/96. § 1º. Esta formação profissional, também, poderá ser realizada em cursos de pós-graduação, especialmente estruturados para este fim e abertos a todos os licenciados. § 2º Os cursos de pós-graduação indicados no §1º deste artigo poderão ser complementarmente disciplinados pelos respectivos sistemas de ensino, nos termos do Parágrafo único do art. 67 da Lei n. 9.394/96”.

<sup>59</sup> Instituído: o grupo de membros da sociedade política, investidos legitimamente de poder para tomar decisões sobre as políticas educacionais, particularmente sobre políticas de formação de professores. O instituinte, por sua vez, é o grupo da sociedade civil organizada, constituído pela reunião de representantes de associações e entidades, que lutam para que, entre outras, a concepção de sociedade, de educação, de formação de professor, de escola pública, de docência, de base comum nacional e de valorização da categoria de professores e de formadores de professores construídas ao longo da existência do Movimento Nacional de Educadores logrem êxito nas disputas e negociações com o grupo instituído. (BRZEZINSKI, 2007, p. 232).

pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas dos cidadãos comuns”, conforme pontua Sen (2009, p. 32).

A nosso ver, as DCNP/2006, embora ainda escamoteadas, constituíram-se em um importante marco na história da formação dos professores pedagogos no Brasil. Segundo definição de Brzezinski (2007), elas consistem de orientações normativas que se aplicam ao Curso de Pedagogia em todo o território nacional, respeitando o princípio federativo de organização do Estado brasileiro, com diretrizes que visam a normatizar critérios comuns que sirvam de parâmetros ao Sistema Nacional de Educação (SNE) para avaliar a qualidade da formação e acompanhar a trajetória de egressos.

Esse novo formato do Curso está expresso na Resolução CNE/CP n.1, 2006, Art. 4 da seguinte forma:

O Curso de Licenciatura em Pedagogia destina-se à formação de professores para exercer funções de magistério na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, nos Cursos de Ensino Médio, na modalidade Normal, de Educação Profissional na área de serviços e apoio escolar e em outras áreas nas quais sejam previstos conhecimentos pedagógicos. (BRASIL, 2006)

À luz desse conjunto normativo e segundo Brzezinski (2007), uma nova identidade do Curso de Pedagogia e do pedagogo começa a se configurar com certa nitidez e a formação no Curso de Pedagogia, que, tendo por base a docência, confere identidade ao professor-pesquisador-gestor como profissional da educação para atuar tanto em espaços escolares quanto não-escolares. Esse novo formato do Curso de Pedagogia é um importante passo para a ressignificação tanto do Curso quanto da atuação do pedagogo, minimizando a velha tensão entre “quem sou e o que posso fazer” que, historicamente, pairou sobre ambos.

Concordamos com Limonta (2009) que essa dificuldade de se identificar rapidamente o que se ensina nos Cursos de Pedagogia e quem é o pedagogo, revela, de um lado, que a formação deste profissional não passou incólume pelas transformações científicas, econômicas e culturais da sociedade, sobretudo, no de Curso da década de 1990, conforme pontuamos anteriormente.

Nesse aspecto, a UEG, também caracteriza o pedagogo como um profissional que atua na preparação, administração e avaliação de currículo, orçamentos e programas escolares; em regência de sala de aula; no planejamento e orientação de atividades de ensino-aprendizagem; no diagnóstico de situações educativas; na organização de processos educativos para além do

espaço educativo; na elaboração e execução de projetos na área educacional e no acompanhamento e elaboração de critérios para o processo de avaliação (UEG, 2011).

Segundo dados do Projeto Pedagógico Institucional (PPI 2011)<sup>60</sup>, a proposta pedagógica da UEG assenta-se nas Diretrizes Curriculares Nacionais, emanadas do Conselho Nacional de Educação (CNE), aliada aos princípios da educação transformadora. A partir de tais concepções, a Universidade define em seu PPI, que o Curso de Licenciatura em Pedagogia

destina-se à formação de professores para exercer funções de magistério na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, nos Cursos de Ensino Médio, na modalidade Normal, de Educação Profissional na área de serviços e apoio escolar e em outras áreas nas quais sejam previstos conhecimentos pedagógicos (UEG, 2011, p. 31 ).

Essa concepção do Curso de Pedagogia, também, é compartilhada pelos gestores da PrG/UEG em seus depoimentos, quando assim se manifestaram no decorrer das entrevistas realizadas:

*O Curso de Pedagogia ofertado pela UEG tem como âncora a formação de professores para atuar na educação infantil e nos anos iniciais de forma a contemplar uma formação ampla em que pese o reconhecimento de todas as dificuldades a serem encontradas nas salas de aula do ensino regular. Desse modo, entendemos nossa proposta de formação do pedagogo com saberes o mais generalista possível, a partir das Diretrizes Curriculares Nacionais. Pelo menos é o que propomos em termos da Universidade (E6 PrG/UEG. Entrevista realizada em outubro/2012)*

Voltando à diversidade, na nova reconfiguração das DCNP, chama-nos a atenção o Art. 5º da Resolução CNE/CP n. 1/2006, na totalidade dos seus XI incisos, que tratam da atuação do egresso do Curso de Pedagogia, estabelecendo que este deverá estar apto a

IX - identificar problemas socioculturais e educacionais com postura investigativa, integrativa e propositiva em face de realidades complexas, com vistas a contribuir para superação de exclusões sociais, étnico-raciais, econômicas, culturais, religiosas, políticas e outras;

X - demonstrar consciência da **diversidade**, respeitando as diferenças de natureza ambiental-ecológica, étnico-racial, de gêneros, faixas geracionais, classes sociais, religiões, necessidades especiais, escolhas sexuais, entre outras (BRASIL, 2006, grifos nossos).

<sup>60</sup> Aprovado pela Resolução CsU n. 011/2011, em Anápolis, Goiás, na 59ª Plenária do Conselho Universitário da UEG, em 28/06/2011, sob a presidência do então Reitor Luiz Antônio Arantes.

Esse inciso X, a nosso ver, é um dos maiores avanços na política de diversidade do país ao trazer de forma explícita o termo “diversidade” como um dos saberes constitutivos da formação do pedagogo, o que por certo, também, justifica a criação da Secadi/MEC, em 2011, dada a sua responsabilidade como Secretaria nacional responsável pela articulação com os sistemas de ensino para implementar políticas educacionais nas áreas de alfabetização e educação de jovens e adultos, educação ambiental, educação em direitos humanos, educação especial, do campo, escolar indígena, quilombola e educação para as relações étnico-raciais.

Ao elencar esse conjunto de aptidões na atuação do pedagogo como profissional do magistério nos anos iniciais, as diretrizes não deixam dúvidas quanto à formação que, também, defendemos neste estudo, o que corrobora a necessidade de uma mudança estrutural e organizacional da escola segundo uma lógica educacional regida por princípios sociais, democráticos, de justiça, de igualdade, contrapondo-se àquela que é sustentada por valores econômicos e empresariais de produtividade, competitividade, eficiência, que tantas exclusões têm provocado (MANTOAN, 2002).

Por se tratar de um marco nas regras do jogo e na definição de como o jogo será jogado (NORTH, 1990), é importante considerar que como instituição essas regras importam, pois servem para reduzir incertezas e orientar nas tomadas de decisão, conforme podemos verificar no parágrafo seguinte.

Um dos avanços das DCNP consiste na extinção da formação de especialistas, não só dos supervisores e orientadores, mas, sobretudo do pedagogo com habilitação específica para atuar nas classes de alunos especiais, conforme constatamos no Parecer CNE/CP n. 3/2007 em resposta à consulta feita pela Pró-Reitoria de Graduação da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) ao indagar sobre o fato de o Parecer CNE/CP 5/2005 e a minuta de Resolução a ele anexa não contemplarem a formação de professores para as diversas áreas de deficiência, formação essa que tradicionalmente vem sendo feita no Curso de graduação em Pedagogia na referida instituição.

Vale retomar na íntegra a decisão do Conselho Pleno que aprovou por unanimidade o voto do Relator Antônio Carlos Caruso Ronca, que assim se manifestou:

- a) A política nacional de educação define-se hoje pela Educação Inclusiva das pessoas com necessidades de educação especial e, portanto, ***a formação de todos os professores de Educação Básica deve contemplar a preparação para o ensino de pessoas com essas necessidades.*** Em paralelo e em decorrência, são estabelecidas políticas sociais de diversidade dos cidadãos com deficiências no mundo do trabalho e na vida social, em geral, exigindo-se a educação de todos

os profissionais de nível superior para o convívio e o atendimento de pessoas com necessidades especiais (BRASIL, 2007, grifos nossos).

O que depreendemos dessa leitura do CNE a partir da afirmação dos Pareceres CNE/CP n. 5/2005 e n. 3/2006 é que a definição pela unidade na constituição do Curso de Pedagogia prima pela formação ampla em detrimento de múltiplas habilitações, o que pode ser constatado na reiteração do CNE/CP de que, portanto, o Curso de Pedagogia, a partir das novas Diretrizes Curriculares Nacionais, constitui-se em licenciatura, que tem como eixo central a formação de professores para a Educação Infantil e anos iniciais de Ensino Fundamental conforme consta no Parecer CNE/CP n. 3, aprovado em 17 de abril de 2007 (BRASIL, 2007).

De acordo com Brzezinski (2007, p. 247), a eliminação das habilitações trata-se de “reivindicação histórica do Movimento Nacional de Educadores, tanto quanto a extinção do currículo mínimo, imposto pelo Parecer CFE n. 251/1962, reafirmado no Parecer CFE n. 252/1969 e na Resolução CFE n. 02/1969”, que perduraram até 2006.

Nesse aspecto, a UEG, após adotar uma infinidade de matrizes curriculares entre as próprias UnUs numa total discrepância entre as habilitações nos Cursos de Pedagogia no Estado de Goiás, contribuindo para acirrar a indefinição da identidade do próprio Curso e do pedagogo entre as próprias UnUs, tem buscado unificar sua matriz curricular a partir do ano de 2009 (ANEXO C), aglutinando a habilitação do pedagogo na docência da Educação Infantil e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Desse modo, corroboramos a mesma concepção de Brzezinski (2007) de que movidos pelo desejo e o desafio da mudança é preciso que gestores do currículo ousem transformar as estruturadas matrizes curriculares pautadas no fracionamento e etapismo do conhecimento para exercitar a prática da organização curricular em núcleos, pelos quais os professores coletivamente serão responsáveis. Tais concepções nos movem a identificarmos os interesses pela diversidade no Curso de Pedagogia da UEG, apresentados nos itens a seguir.

#### **6.4 Percepção e atuação dos gestores da PrG/UEG**

Neste item apresentamos a percepção e atuação dos gestores da PrG/UEG acerca da concepção de diversidade, de formação de professores e da importância do Curso de Pedagogia, nesse contexto, além de verificar as ações tomadas para a implementação da PP de diversidade no âmbito da Universidade, tendo como fundamento da análise as entrevistas

realizadas para este fim e a pesquisa nos documentos de referência que regem a UEG: o PDI 2010-2019 e o PPI 2011.

A Pró-Reitoria<sup>61</sup> é o órgão da UEG que tem por finalidade implementar ações que visem ao desenvolvimento científico, social, cultural e humanístico dos acadêmicos e professores, estimulando a proximidade da PrG com a PrP e a PrE, com programas comuns, que promovam a interação da Universidade com a sociedade. Nesse sentido, além da tarefa de articulação do ensino-pesquisa e extensão, a PrG busca promover uma política de graduação em três eixos fundamentais, como o acesso, permanência e a qualidade dos Cursos da UEG, tendo, portanto, uma dimensão pedagógica fundada na licenciatura, no bacharelado e no tecnológico. Daí, nossa opção por identificar a atuação e percepção dos seus gestores.

A atual gestão da PrG é bastante recente e pode ser visualizada no depoimento de um dos entrevistados:

*Para minha surpresa, meu nome foi um dos indicados para assumir o cargo de Pró-Reitora e não uma decisão política comumente utilizada para assumir os altos cargos na gestão da Universidade. Estou aqui na Pró-Reitoria nesse ano, há apenas dois meses, portanto, ainda estou na fase de conhecer esse lado da UEG. Mas dentre os desafios para alcançar as metas e propósitos estabelecidos, destacamos a necessidade da discussão e elaboração coletiva de políticas de graduação que garantam a formação humanística e profissional sólida, que contribuam com o desenvolvimento sustentável, diversidade social e melhoria da qualidade de vida do povo goiano (E13 PRG/UEG. Entrevista realizada em fevereiro de 2013).*

Em relação à ocupação do cargo de Pró Reitora de Graduação, podemos sinalizar como fator positivo, uma vez que está sendo ocupado por uma professora do quadro efetivo com trajetória acadêmica e não simplesmente política, o que dá uma nova face à PrG para que possa fazer encaminhamentos de forma mais próxima da realidade tanto das unidades quanto dos Cursos de graduação. Além disso, constitui passo importante para garantir a autonomia administrativa e financeira tão desejada para as universidades públicas brasileiras.

Iniciamos a discussão acerca da percepção da diversidade expressa nos aspectos normativos por entendermos que são norteadores da atuação dos seus gestores.

---

<sup>61</sup> A Pró Reitoria de Graduação é o órgão executivo responsável pelo planejamento, coordenação, execução, controle, supervisão e avaliação das atividades de graduação na UEG. Está estruturada em duas gerências: (i) Gerência de Graduação e (ii) Gerência de Assuntos Acadêmicos. A Gerência de Graduação está dividida em três coordenações: coordenação das licenciaturas; coordenação dos bacharelados e coordenação dos cursos tecnológicos (UEG, 2013).

Em pesquisa de mestrado realizada pela pesquisadora, os dados coletados e analisados em 2002, sobre o Plano Estratégico de Desenvolvimento Institucional (PEDI /2001-2004), documento definidor de diretrizes e bases para garantir o cumprimento da missão institucional da UEG (REIS, 2006), vigente na época, demonstraram, ainda que timidamente, uma perspectiva inclusiva ao referenciar a própria universidade como “inclusiva”, na questão da acessibilidade física. Isso, contudo, não foi percebido na análise dos projetos de Cursos e nem nas ementas pesquisadas. Em nenhum momento foram identificados princípios inclusivos, o que demonstrou uma lacuna na formação pedagógica dos futuros professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental, tendo em vista que a política de educação inclusiva para a rede regular do ensino público foi adotada no Estado de Goiás desde o ano de 1999.

O segundo Plano de Desenvolvimento Institucional da UEG (2003-2007), revisado em 2004 para fins de credenciamento junto ao Conselho Estadual de Educação, ainda não apresentou com clareza o entendimento sobre as bases de diversidade que a Universidade propõe, pautando-se na conceituação de universidade inclusiva na sua missão institucional e com ações voltadas para política de acesso, como isenção de taxas de matrículas para alunos de baixo poder aquisitivo.

Em abril de 2010, a Universidade Estadual de Goiás, na busca de um projeto institucional comprometido com o seu planejamento, sistematizado de forma coletiva e respaldado na legislação vigente, elabora o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), para o período de 2010-2019 (dez anos). Um plano elaborado por uma Comissão, com diferentes olhares e representações de professores, funcionários, acadêmicos e colaboradores, entre as diversas instâncias da comunidade uegeana. Sendo assim, seguindo as orientações do Ministério da Educação, o PDI consiste em um documento em que se definem a missão da instituição de ensino superior e as estratégias para atingir suas metas e objetivos (UEG, 2010).

A análise deste documento evidenciou que

a UEG estabelece através de sua missão formar profissionais de qualidade e produzir, transmitir e disseminar conhecimentos científicos, tecnológicos, artísticos e culturais, por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, com base nos princípios éticos e humanistas, de modo a estimular a justiça social e o pleno exercício da cidadania, comprometidos com a construção de uma sociedade mais justa e igualitária (UEG, 2010, p. 19).

No tocante à responsabilidade social da Universidade, os gestores da PrG/UEG a entendem como a forma de gestão definida pela relação ética e transparente da Universidade com todos os públicos com os quais ela se relaciona. Nesse sentido, o PDI aponta que essa

responsabilidade social pretende ser desenvolvida “respeitando a diversidade e promovendo a redução das desigualdades” (p. 56). Identificamos no item da Infraestrutura do documento o “Plano de promoção de acessibilidade e de atendimento diferenciado a portadores de necessidades especiais” (p.111) referente à precariedade das edificações e instalações incompatíveis com legislação pertinente, no caso a NBR 9050:2004 que trata da acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos (UEG, 2010).

Trata-se de uma proposta de adequação nos edifícios para garantir acessibilidade às pessoas com deficiências ou com dificuldades de mobilidade. Observa-se que a percepção veiculada no documento refere-se, ainda, à concepção de diversidade no campo da acessibilidade considerando a estrutura física, ou seja, a infraestrutura dos prédios das Unidades Universitárias. Mais uma vez observamos que a abordagem de uma educação pautada na diversidade se mostra de maneira tímida, pois, percebe-se uma visão de diversidade voltada apenas para o cumprimento de leis que regulamentam a adequação dos espaços públicos, e a acessibilidade no âmbito pedagógico não é evidenciada.

Já no PPI 2011 apareceu de forma mais expressiva o foco nas deficiências ao apontar que a UEG vem cumprindo a legislação pertinente a essas questões, com providências de adaptações de suas instalações ao uso de pessoas deficientes, como rampas, banheiros, telefones públicos, contratação de intérpretes de LIBRAS e outras demandas de acordo com as necessidades dos discentes e possibilidades de atendimento. Além disso, tem sido reservado nos seus Processos Seletivos a porcentagem exigida de vagas para deficientes físicos, além da Implementação da Política de Cotas, em cumprimento à Lei Estadual n. 14.832, de 12 de julho de 2004. Desde 2007, a UEG destina 20% das vagas para estudantes oriundos da rede pública, 20% para negros, e 5% para indígenas e/ou portadores de deficiências (UEG, 2011, p. 37).

Desse modo, é reforçado no documento que

a UEG, como produtora e socializadora do conhecimento científico e do saber, tem o desafio de estabelecer como prioridade, na oferta de um ensino gratuito de qualidade *e inclusivo*, o cumprimento em sua totalidade das políticas propostas neste sentido. Desta forma, não serão beneficiados somente os discentes com deficiência, mas de maneira geral, a sociedade como um todo (UEG, 2011, p. 38, grifo nosso).

Percebemos que em termos de sua política expressa e declarada no PPI 2011, a UEG vem avançando na concepção da diversidade de forma mais ampla, abrangendo uma preocupação com a acessibilidade pedagógica a partir de ações inclusivas e de

democratização do acesso, o que não podia ser diferente por se tratar de uma universidade pública e com o *slogan* de inclusiva, conforme apontado nos documentos consultados. Sabemos, entretanto, que na prática as condições ainda precárias da universidade, principalmente, quanto às condições materiais, segundo Relatório de Avaliação Institucional, não sustentam na íntegra suas propostas de universidade inclusiva.

Em relação aos gestores da PrG/UEG entrevistados a percepção de diversidade pode ser descrita pelos depoimentos em que a ênfase, inicialmente, centra-se na própria universidade pelo seu caráter *multicampi* no sentido de atender à comunidade local e do entorno do município onde se encontra.

*A diversidade é um tema complexo ainda pela amplitude que ela revela. Na UEG falar de diversidade remete ao atendimento aos cotistas que já temos, à própria disposição das unidades no Estado de Goiás enquanto política de fixação e de atendimento aos que não teriam condições de deslocamento para a capital para cursar um ensino superior. Mas, infelizmente, falta política de permanência do aluno na Instituição (E06 PRG/UEG. Entrevista realizada em outubro de 2012.)*

Nota-se no depoimento do entrevistado uma compreensão de diversidade em seu sentido amplo, embora não tenha apresentado com clareza a definição do termo conforme solicitado na entrevista. Ao se referir, contudo, à carência de uma política interna que garanta a permanência do acadêmico na UEG, sinaliza a fragilidade da universidade em garantir acesso ao processo seletivo por meio de cotas, também, explicitado nos documentos consultados, mas de não contribuir para a permanência do aluno.

*Acessibilidade é também fazer com que aluno permaneça no seu Curso, o que nós não temos ainda. Temos a diversidade nos documentos, mas na prática está longe. Faltam profissionais especializados na área, equipamentos, infraestrutura (E06 PRG/UEG. Entrevista realizada em outubro de 2012.)*

Percebemos que a ênfase à política de cotas apareceu em todos os depoimentos dos entrevistados ao referirem-se à diversidade:

*As cotas são o ponto alto da UEG quando se fala em diversidade ou diversidade e chamar a atenção para isso revela o reconhecimento da diversidade dentro da Universidade. A diversidade pode ser racial, social, inclusive de tratamento pessoal. Então, para mim, diversidade não é somente as especificidades existentes (E09 PRG/UEG. Entrevista realizada em novembro de 2012).*

*As cotas utilizadas para acesso à UEG já é uma política de diversidade e, mais ainda, de diversidade por ser ela *multicampi* (E07 PRG/UEG. Entrevista realizada em outubro de 2012).*

*Os objetivos e as diretrizes da própria universidade são objetivos inclusivos, além da política de cotas nos vestibulares da UEG (E06 PRG/UEG. Entrevista realizada em outubro de 2012).*

Uma percepção interessante sobre diversidade transparece na fala de um dos entrevistados que, além das cotas já mencionadas em outras entrevistas, apresenta uma visão convergente com a proposta da Secadi/MEC.

*A política pública de diversidade precisa ser pensada a curto, médio e longo prazos e é uma das metas desse novo reitorado. Iniciando pelas cotas, mas é preciso termos clareza de que a diversidade vai além das pessoas com necessidades especiais; isso é reconhecer a diversidade numa dimensão que contempla os sujeitos enquanto agentes históricos do processo de construção de conhecimento. É reconhecer ainda o direito de ir e vir a partir da garantia da acessibilidade (E13 PRG/UEG. Entrevista realizada em fevereiro de 2013).*

Na sequência, buscamos conhecer a **atuação** dos gestores da PrG/UEG nas ações empreendidas para implementar a política de diversidade no âmbito da Universidade. De maneira geral, podemos observar em todos os depoimentos dos entrevistados, que as informações se alinham no sentido de apontar as dificuldades para colocar em prática ações que viabilizem a diversidade.

*Digo que a UEG cresceu muito nos últimos anos, mas ainda temos muitos desafios pela frente. Um deles diz respeito às limitações que temos em nossa atuação para colocar em prática projetos e programas que viabilizem a implementação da política de diversidade. Não nas ações que envolvem autonomia, pois nossa gestão é muito compartilhada e participativa até mesmo pela constituição do Conselho Universitário. No nosso caso, esta gerência lida com a parte documental da universidade, pois gerimos o sistema acadêmico, então trabalhamos com exatidão o que a legislação determina a fim de não causar estrangulamento nos Cursos. Portanto, respeitamos a normatização estabelecida por meio de leis, regimentos, decretos, resoluções, portarias, instruções normativas e demais documentos (E09 PRG/UEG. Entrevista realizada em outubro de 2012).*

Interessante essa colocação do entrevistado ao afirmar o cumprimento às regras do jogo dando destaque ao fato de que as instituições são criadas para moldar o comportamento humano (NORTH, 1991). Chamou-nos atenção um entrevistado que ao discorrer sobre sua atuação, ressaltou as divergências existentes em relação à concepção da política da diversidade, enfatizando que ainda é um desafio que precisa chegar a um consenso dentro da própria UEG.

*Ainda não temos muitas ações no que diz respeito à implementação da diversidade nossos Cursos, mas vejo que uma das coisas que em muito dificulta nossa atuação é a própria definição simplista que muitos gestores das UnUs e professores ainda têm sobre essa política. Sabemos que a diversidade não é tudo que está aparente e a UEG ainda não parou para discutir isso. Nesse sentido, a nossa intenção é que até o final do ano tenhamos como ação central a criação de um núcleo aqui na PrG para colocar isso em pauta (E13 PRG/UEG. Entrevista realizada em fevereiro de 2013).*

Nesse depoimento podemos constatar que as ideias e os interesses dos atores, aqui no caso os gestores, representam papel muito importante na implementação da política pública de diversidade, convergindo para North (1995) ao afirmar que há uma grande distância e uma grande diferença entre as regras do jogo e a forma como o jogo é jogado.

Em relação à formação de professores, as entrevistas revelaram que as Licenciaturas na UEG compõem o ponto forte da universidade, mas ainda é um tema polêmico entre os gestores entrevistados.

*Como sou pedagoga e atuei em todas as fases da educação com experiência sempre em sala de aula, percebo que a discussão da formação de professores se fortaleceu muito nos últimos anos. Tivemos uma fase longa de descrédito e desilusão sobre essa questão. Na minha opinião, a formação crítico-reflexiva tem sido pontuada nos projetos de Curso das Unidades e um dos pontos que estamos chamando a atenção é para a construção de uma base formativa com foco que vai além de ser apenas professor (E09 PRG/UEG. Entrevista realizada em outubro de 2012).*

*Vejo que a UEG tem tido preocupação com uma formação de professores, sim, mas também vejo que o discurso ainda é um, mas, na prática ainda temos uma formação muito tecnicista. Vemos isso nas nossas reuniões com o grupo gestor das UnUs, com os diretores e os Coordenadores de Curso (E07 PRG/UEG. Entrevista realizada em outubro de 2012).*

Nestes depoimentos reconhecemos um embate entre a relação teoria-prática. De um lado, foi pontuado que o Curso de Pedagogia contempla uma formação crítico-reflexiva e, de outro, tecnicista com dicotomia teoria-prática.

Um ponto que chamou atenção ao questionamento sobre a percepção da formação de professores no Curso de Pedagogia na UEG foi o fato de o entrevistado reconhecer que as diretrizes curriculares da instituição atendem rigorosamente às DCNP/2006, tanto em carga horária quanto no campo pedagógico.

*Vivemos muito recentemente e ainda vivemos a crise das licenciaturas, na formação de professores. Por isso, nós aqui na PrG buscamos articular a formação de professores às DCNP implantada em 2006. Esta é uma preocupação nossa que procuramos não perder de vista, até pelo fato de compreendermos que a formação de professores tem que ter uma identidade nacional e não apenas local, tanto em carga horária, quanto nos eixos centrais. Já tivemos muitos problemas por causa disso (E07 PrG/UEG Entrevista realizada em outubro de 2012).*

Ao questionamento sobre a importância do **Curso de Pedagogia** como formador de professores para atuar na educação infantil e nos anos iniciais, os depoimentos sinalizaram que o Curso possui sua especificidade dentro da UEG, mas ao mesmo tempo revela sua complexidade.

*Falar do Curso de Pedagogia é uma questão complexa. Precisamos questionar qual a clareza do Curso para a UEG? Para que ele serve? Não temos um mapa qualitativo de todos os nossos 15 Cursos ofertados atualmente. Então, a PrG precisa saber: Qual é a concepção que veicula nos projetos de Curso? Como estão sendo avaliados? Quais as fragilidades? Qual é o perfil real do egresso (E13 PRG/UEG. Entrevista realizada em fevereiro de 2013).*

Os questionamentos apontados na análise da formação do professor para lidar com a diversidade demonstram a relevância do seu papel no sentido de “assegurar ao mesmo tempo a promoção dos educandos e, portanto, de seus educadores, em atores de sua própria História individual e da História coletiva em curso”, conforme defendido por Nóvoa (1992, p. 109). Requer ainda uma compreensão tanto da profissão docente quanto do Curso de Pedagogia a partir de referenciais que ressaltam o caráter histórico do homem-educador associado à prática social como movimento de ação-reflexão, isto é, de práxis.

O questionamento final aos gestores da PrG/UEG centrou-se em verificar, na percepção dos mesmos, se o Curso de Pedagogia da UEG tem incorporado os princípios da diversidade em seu processo formativo.

*Arrisco afirmar que em algumas UnUs, sim, o Curso tem sinalizado a perspectiva inclusiva, em outras está mais fragilizado. Algumas Unidades discutem com mais profundidade a diversidade, em outras, trabalha-se apenas o que está na matriz curricular. Sabemos que o pedagogo é um instrumento poderoso na base do ensino e que precisa ter uma formação ampla, ter conhecimento pedagógico, de gestão, de currículo, de aprendizagem, ter habilidades específicas para lidar com as diferenças (E13 PRG/UEG. Entrevista realizada em fevereiro de 2013).*

Pensar o pedagogo a partir desses princípios aqui destacados perpassa pela concepção freireana de que na medida em que o homem cria, recria e decide, vão se formando as épocas históricas e, assim, decidindo como deve participar nessas épocas (FREIRE, 1979).

Nessa mesma linha de pensamento, outro entrevistado assim revelou sua percepção:

*Aqui na UEG, percebemos que o Curso de Pedagogia é o carro-chefe das licenciaturas e pode contribuir muito com a formação que vai além do ensino e da aprendizagem. Quando ele reflete o ser professor, ele pensa processos e, com isso ele vai se formando também na sua prática. Então, vejo que não é porque tem a lei que o professor vai se adequar a ela. A questão é muito mais pessoal do que legal. É preciso despir de preconceitos, rever crenças para aceitar essa diversidade. Quando acompanho os projetos de Curso vejo que vêm incorporando esses princípios, sim, mas ainda está longe de se concretizar (E06 PRG/UEG. Entrevista realizada em outubro de 2012).*

Os diferentes posicionamentos aqui apresentados pelos gestores da PrG/UEG refletem a posição que a Universidade ocupa no Estado de Goiás como uma instituição

potencializadora do desenvolvimento regional, sobretudo, na formação de professores. Constatamos, ainda, que na percepção dos gestores, “a escola básica precisa contar com docentes formados no ensino superior que tenham como centralidade da prática pedagógica o entendimento de que o aprendente é ao mesmo tempo sujeito-razão e sujeito-subjetivação” (BRZEZINSKI, 2007, p. 234)

Apesar de todas as fragilidades que a UEG apresenta, como escassez de verbas e de políticas de publicação científica, baixos salários dos professores, quadro docente acentuado de professores e servidores técnico-administrativos do quadro temporário, más condições de trabalho e carência de políticas de assistência e permanência para acadêmicos com necessidades especiais e de baixa renda que ainda são apontadas no Relatório de Autoavaliação Institucional (2012)<sup>62</sup>, não podemos negar sua capilaridade ao possibilitar oportunidade aos goianos de acesso a um curso superior gratuito, não só dando sequência aos estudos, como também na busca da profissionalização.

### **6.5 Percepção e atuação dos Coordenadores dos Cursos de Pedagogia**

Este item aponta a percepção e atuação dos Coordenadores dos Cursos de Pedagogia ofertados pela UEG referente à implementação dos princípios de diversidade no aspecto formativo do Curso. De um total de 15 questionários enviados via “*Google docs*”, recebemos 12 respostas, conforme detalhado no Capítulo 3. A análise centrou-se nas seguintes categorias: (i) concepção de diversidade (ii) ações para implementar os princípios da diversidade no Curso regular de Licenciatura em Pedagogia; (iii) o Curso de Pedagogia como promotor de uma formação para a diversidade; e (iv) interesse da equipe docente e discente pelo tema da diversidade.

Antes de anunciar o que os dados revelaram, interessou-nos identificar a formação inicial do Coordenador e se esse servidor compõe o quadro efetivo ou temporário, tendo em vista que essa é uma das fragilidades apontadas na Secadi/Mec e, também, uma velha fragilidade conhecida na UEG que ainda tem seu quadro de docentes ocupados, na sua maioria, por professores contratados.

---

<sup>62</sup> Relatório produzido pela Gerência de Avaliação Institucional. Comissão Própria de Avaliação. Ano Base, 2012 e que tem por finalidade apresentar à comunidade uegeana, aos dirigentes da universidade, às autoridades governamentais do Estado, ao Conselho Estadual de Educação de Goiás, à Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior do Ministério da Educação (CONAES/MEC), e à sociedade em geral, uma visão circunstanciada da realidade institucional da UEG, explicitada por meio de pesquisa avaliativa, realizada com membros da comunidade acadêmica, durante o ano universitário de 2012 (UEG, 2013).

Ressaltamos que dos 12 Coordenadores do Curso de Pedagogia pesquisados e que, também, atuam como docentes do Curso, todos são licenciados em Pedagogia, fator que, em certa medida, fortalece o Curso. Apenas cinco, menos de 50%, porém, compõem o quadro de docentes efetivos da UEG, o que pode indiciar a dificuldade da institucionalização de políticas, regras, rotinas e programas referentes à implementação dos princípios da diversidade no Curso pela rotatividade e interesse desse Coordenador/professor, tendo em vista que além da regras formais, as informais, como os costumes, as tradições e os códigos de condutas exercem fortes influências no comportamento humano (NORTH, 1991).

### 6.5.1 Concepção de diversidade

A concepção de diversidade apontada pelos Coordenadores pesquisados mostrou, por um lado, e em alguns aspectos, que a visão ainda se restringe à educação especial quando se referem à diversidade, mas, por outro lado, também, revela uma concepção ampla, conforme podemos observar em algumas respostas.

*Na minha percepção, quando se fala em diversidade seria trabalhar as questões inerentes às especificidades das pessoas **portadoras** de deficiências e diversidade entendo como sendo trabalhar as diferenças de credo, sexualidade, raças, desigualdades sociais, etc.(R2, CCP/UEG).*

Nesta resposta, fica evidente que o coordenador estabelece a diferença entre diversidade e diversidade, mas ao se referir à diversidade, ainda faz uso da expressão ‘portadores de deficiências’, não mais utilizada pela literatura pertinente. Ao tratar da diversidade, porém, se refere a questões amplas que vão além das deficiências.

Outra resposta fornecida por outro Coordenador reforça essa concepção ampla

*Diversidade está ligada à diversidade da espécie humana na sua essência, buscando estudar e compreender as necessidades educativas especiais de todos os sujeitos-alunos, de forma que aconteça a formação integral do aluno em todos os aspectos: físicos, emocionais, sociais, culturais, afetivos, ou seja, é trabalhar com as diferenças nas nossas salas de aula (R4, CCP/UEG).*

Percebemos que este coordenador concebe a diversidade numa dimensão ampla sinalizando reconhecer que o trabalho docente com as diferenças nas salas de aula esteja voltado para a formação dos sujeitos-alunos. Neste sentido, corrobora que o educador deve ser um inventor e um reinventor constante dos meios e dos caminhos com os quais facilita mais e mais a problematização do objeto a ser desvelado e, finalmente, apreendido pelos

educandos. Sua tarefa não é a de se servir desses meios e desses caminhos para desnudar, ele mesmo, o objeto e, depois, entregá-lo, paternalisticamente, aos educandos, a quem estaria negando o esforço da busca, indispensável, ao ato de conhecer (FREIRE, 2009, p.17).

Destacamos a percepção de um Coordenador que pareceu-nos ainda confuso em relação ao entendimento do conceito de diversidade ao indagar-nos:

*Diversidade prepara o professor para as deficiências e diversidade prepara para trabalhar com todos. Seria isso? (R8 CCP/UEG).*

Preocupa-nos o fato de este Coordenador não ter clareza do conceito, tendo em vista que isso é um fator determinante e que influenciará negativamente na implementação de práticas e ações que contemplem uma formação mais ampla do professor sob os princípios da diversidade, como seminários, palestras, mini-cursos, etc., que envolvam a temática no Curso de Pedagogia sob sua coordenação.

#### 6.5.2 Ações desenvolvidas para implementação dos princípios da diversidade no Curso regular de Licenciatura em Pedagogia

Ao serem questionados sobre as ações que desenvolvem para implementar os princípios da diversidade no Curso regular de Licenciatura em Pedagogia, os dados revelaram-se promissores. Dos 12 Coordenadores, oito (66,6%) se manifestaram afirmativamente e quatro (33,4%) afirmaram que apenas eventualmente desenvolvem ações desta natureza.

De maneira geral os Coordenadores enfatizaram que o tema é discutido, dada a existência de duas disciplinas na matriz unificada do Curso que tratam do assunto: Libras e Educação e diversidade, ambas no 8º período do Curso, conforme aponta matriz curricular em anexo.

Dentre as ações promovidas, além das disciplinas apontadas, foi destacado que

*Na maioria das vezes, desenvolvemos palestras convidando uma pessoa especialista na área para discutir o tema com os alunos e professores, mas isso ocorre principalmente na semana de Pedagogia que ocorre uma vez ao ano (R5, CCP/UEG).*

Observamos, por este depoimento, a baixa periodicidade com que ocorre essa ação, restringindo-se mais às discussões que envolvem a semana de Pedagogia, realizada uma vez ao ano, o que não é suficiente para despertar interesse pelo tema.

Um dado que merece destaque é que dentre as 12 UnUs, que ofertam o Curso, além das duas disciplinas componentes da matriz curricular já citadas, os dados apontaram com ênfase a oferta de Cursos de extensão.

*Aqui na UnU oferecemos Curso de extensão para estudo e discussão da diversidade, principalmente das necessidades especiais, como as deficiências que os alunos do Curso deparam já no estágio. Então, é uma maneira de aprofundar os conhecimentos dos acadêmicos (R12, CCP/UEG).*

*Oferecemos projeto de extensão universitária – “Educação inclusiva: conhecer, agir, conviver” juntamente com a APAE do nosso município, que também é parceira dos nossos Estágios (R7, CCP/UEG).*

*Temos um projeto de extensão: “Qualidade de vida na terceira idade” que acontece no Abrigo dos idosos. Essa é uma maneira de a Universidade adentrar os espaços que ficam isolados da sociedade de maneira geral, como nesses abrigos de idosos (R2, CCP/UEG).*

*Além das disciplinas temos um projeto de extensão: “Resgate da cultura popular do município” trabalhado pelo professor de Arte do Curso. Esse é um projeto que acontece aqui nas Unidades, mas que recebe muitas pessoas da comunidade (R11, CCP/UEG).*

Conforme foi apontado nas respostas apresentadas, os projetos de extensão ocupam lugar de destaque nas ações promovidas pelas UnUs, principalmente por se constituírem na inserção da universidade na comunidade, aspecto que pode “permitir uma análise crítica e contextualizada de programas e políticas educacionais desde sua formulação até a sua implementação no contexto da prática”, conforme Mainardes (2006, p. 97).

Outra ação apontada pelos Coordenadores refere-se à oferta das Atividades de Enriquecimento e Aprofundamento (AEA)<sup>63</sup> para atender às particularidades do Curso, região e unidade, tendo sido bastante recorrente nas respostas, aparecendo em oito delas.

*Trabalhamos muito essa questão da diversidade na forma de AEA onde os professores criam a ementa e o plano de Curso de acordo com as necessidades apontadas e aprovadas em reunião de Congregação do Curso, além de seminários e palestras que acontecem eventualmente no decorrer do ano (R9, CCP/UEG).*

<sup>63</sup> As AEA são componentes curriculares da matriz curricular unificada do Curso regular de Pedagogia, da UEG, a partir de 2005. Tais componentes acontecem na forma de disciplinas obrigatórias para os acadêmicos, porém, opcionais para as coordenações dos cursos, em função da demanda de cada unidade universitária, e podendo ser desenvolvidas como disciplina, estudos temáticos, minicursos, oficinas, colóquios, relatos de experiências, entre outras formas.

Os dados apontaram que as ações propostas e desenvolvidas abarcam atividades que vão desde palestras, seminários, disciplinas extras, no caso das AEA, além de projetos de extensão e alguns projetos de pesquisa já apontados em seção própria deste Capítulo.

Entendemos, contudo, que precisa ser fortalecida a compreensão do tema da diversidade de forma mais aprofundada, clara e atualizada e de modo a garantir um trabalho interdisciplinar e articulado à PP nacional.

Um dado relevante que merece ser apontado refere-se à participação em editais, pois são importantes mecanismos de *enforcement* para a implementação dos princípios da diversidade no Curso. Dos 12 Coordenadores pesquisados apenas três (25%) responderam que já participaram de editais internos publicados pela PrP/UEG para fins de financiamento mas em âmbito nacional nunca participaram. A maioria, sete (58%), não vê dificuldades nos editais contra cinco (42%), que justificaram que os projetos exigidos nos editais são muito complexos e falta apoio dos docentes do Curso. Esse dado reforça que ações normativas exercem mais impacto do que as de fomento na UEG.

### 6.5.3 Percepção do Curso de Pedagogia da UEG como promotor de uma formação para a diversidade

Ao questionamento sobre a percepção do Curso de Pedagogia da UEG como promotor de uma formação para a diversidade, a maioria dos pesquisados concordam que o Curso precisa oferecer uma formação ampla, mas ainda encontram limites.

*Sei que o Curso tem um papel relevante nessa formação para a diversidade e sei também que exige de nós, enquanto professora um preparo muito maior, uma formação bem abrangente para lidar com essa sala heterogênea e vejo que a formação no Curso de pedagogia, apesar de já ter avançado muito, ainda não contempla a diversidade (R5, CCP/UEG).*

*Formar professores para o processo de diversidade educacional é nossa missão aqui na coordenação do Curso, apesar das dificuldades que ainda encontramos, principalmente, em relação à nossa própria formação. Conseguir apoio financeiro para formação continuada para o professor na UEG ainda é muito difícil (R2, CCP/UEG).*

Segundo um Coordenador, falta, ainda, muita discussão para que o Curso possa contemplar essa formação exigida diante dos avanços e da legislação pertinente

*Sei que a legislação a respeito da política de diversidade é vasta e que o Brasil tem tido avanços significativos, mas ainda temos muito que avançar, inclusive na reformulação dos nossos Projetos Pedagógicos de Curso, os PPC, que precisam estar mais atualizados e contar com mais apoio da PrG nas orientações e diretrizes para isso (R12, CCP/UEG).*

Na contramão desse Coordenador que demonstrou alto grau de conscientização a respeito dos aparatos institucionais existentes em âmbito nacional, outro Coordenador assim se manifestou:

*Aqui na nossa Unidade, o Curso de Pedagogia ainda está se estruturando, mas trabalhamos cumprindo a matriz curricular. Não conheço a política pública nacional para a diversidade. Existe uma? (R1, CCP/UEG).*

Essa resposta demonstra o déficit de reflexividade crítica e de formação teórica desse gestor do Curso e certamente sua atuação provocará um déficit na proposta de ações voltadas para a formação do professor para atuar nos anos iniciais do ensino fundamental. É preciso lembrar que a “formação não se constrói apenas por acumulação (de Cursos, de conhecimentos ou de técnicas), mas sim através de um trabalho de reflexividade crítica sobre as práticas e de (re)construção permanente de uma identidade pessoal” (NÓVOA, 1992, p. 25).

#### 6.5.4 Interesse da equipe docente e discente pelo tema da diversidade

Nesse aspecto, foi apontado que o interesse por parte dos professores está em processo de construção e que isso exerce influência direta no interesse dos discentes.

*Infelizmente ainda temos professores com baixo compromisso com o Curso e até mesmo sem muita informação sobre a questão da diversidade. Então, essa debilidade acaba influenciando, também, no interesse do aluno do Curso. Percebo que acaba ficando concentrado nos professores que ofertam a disciplinas (R4, CCP/UEG).*

Interessante a percepção de outro Coordenador sobre a questão enunciada ao relatar que existem muitos professores contratados no Curso e que, ainda, não se dispõem a participar de reuniões extras para discussões e formação continuada.

*Temos professores bastante interessados por tudo que acontece aqui na Unidade e que assumem uma postura crítica diante da formação do nosso aluno. Agora ainda temos um número expressivo de professores contratados que não tem disponibilidade, pois estão sempre sobrecarregados com outro emprego, até porque nosso Curso funciona no turno noturno (R5, CCP/UEG).*

Outro Coordenador assim se manifestou:

*Temos consciência da importância do tema e assumimos nosso interesse quando procuramos discutir mais entre os pares, principalmente, quando os professores de Estágio me passam as dificuldades que eles deparam lá na escola regular. Não temos como fugir mais do assunto, pois está amplamente divulgado tanto nas mídias quanto na própria legislação. O Brasil tem hoje uma quantidade imensa de leis sobre o processo inclusivo, agora faltam pessoas com mais interesse para colocar em prática o que essas leis mandam fazer. Esse está sendo nosso desafio, tanto para nós Coordenadores, mas principalmente para os professores do nosso Curso (R2, CCP/UEG).*

Muito pertinente a colocação deste Coordenador ao pontuar questões fundamentais e que precisam ser colocadas em pauta de discussão entre os pares na Unidade em que atua. Demonstra consciência de que formar o professor no Curso de Pedagogia para lidar com a diversidade é um fato legitimado no Brasil e que é um caminho sem volta. Ao mesmo tempo, sinaliza que existem regras do jogo, mas que esse jogo ainda precisa ser jogado (NORTH, 1991).

Uma questão apontada diz respeito à responsabilidade do Curso e que se coloca como desafios, sobretudo porque “os professores reaparecem, neste início do século XXI, como elementos insubstituíveis não só na promoção das *aprendizagens*, mas também na construção de processos de diversidade que respondam aos desafios *da diversidade*” (NÓVOA, 2007, p. 21 grifos do autor).

A par dos dados empíricos retratados nesse Capítulo, trazemos à tona algumas velhas discussões acerca da formação de professores no Brasil. Ressaltamos, entretanto, que pensar a formação de professores à luz desses princípios implica perpassar pelo ambiente legítimo de sua formação inicial: a universidade e o Curso de Licenciatura em Pedagogia, aqui considerado como o lócus de formação de professores para a Educação Infantil e para os anos iniciais do Ensino Fundamental.

Nesse sentido, comungamos com a Anfope, ao sustentar que “é a formação inicial que vai habilitar o ingresso na profissão e deverá garantir um preparo específico, como um corpo de conhecimentos que permita ao profissional a condução do trabalho pedagógico” (ANFOPE, 1996, p. 21 *apud* BRZEZINSKY, 2008, p. 1.145).

Desse modo, cabe à universidade o exercício, por excelência, dessa formação e do empoderamento do professor, fortalecendo e ampliando suas capacidades de fazer escolhas, oportunizando-lhe colocar em prática sua condição de agente. Para tanto, “Estado e sociedade

têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda” (SEN, 2009, p. 71).

### **6.6 A diversidade como tema de interesse na UEG: projetos de pesquisa, extensão e TCCs de Pedagogia dos últimos cinco anos.**

Esse item tem como objetivo apresentar em que medida a diversidade se constitui tema de interesse no Curso de Licenciatura em Pedagogia na UEG. Para tanto, recorreremos aos projetos de pesquisa e extensão cadastrados nos últimos 5 anos, a partir das informações fornecidas pelas respectivas Pró-Reitorias da UEG e aos TCCs do Curso de Pedagogia, segundo informações dos Coordenadores de Curso pesquisados. Ressaltamos que a solicitação foi formalizada junto às Pró-Reitorias de Pesquisa (Apêndice F) e Extensão (Apêndice G), em fevereiro de 2013 e prontamente atendida.

#### **a) Projetos de pesquisa**

A Pró-Reitoria de Pesquisa na UEG está estruturada para atuar junto à comunidade acadêmica, na criação de uma atmosfera de pesquisa e desenvolvimento da Universidade. As ações envolvem desde o monitoramento de editais de pesquisa lançados pelos organismos de fomento nos níveis Estadual, Federal e Internacional, ao estímulo à formação de grupos de pesquisa multidisciplinares com fins ao desenvolvimento e apoio pleno a projetos visando à busca de recursos para expansão e, ou, criação de infraestrutura necessária ao desenvolvimento de programas de pesquisa e pós-graduação.

Segundo dados levantados no PDI/UEG 2010-2019 e PPI/UEG 2011, as atividades de pesquisa são geridas pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação por meio da Coordenação de Pesquisa, em consonância com a Resolução CsU n. 056/2006, que regulamenta as atividades de pesquisa na UEG (UEG, 2006).

O desenvolvimento dos projetos de pesquisa é acompanhado pelo Comitê Institucional de Pesquisa da UEG, por meio da análise e avaliação de relatórios parciais e finais de acompanhamento das atividades de pesquisa.

Os projetos apresentados à Coordenação de Pesquisa são classificados em duas categorias: projetos internos e projetos externos. No nosso caso, o olhar é para os projetos

internos<sup>64</sup> propostos e coordenados por professores/pesquisadores que atuam nos Cursos de graduação, Licenciatura em Pedagogia, no período de 2007 a 2012<sup>65</sup>.

Em relação aos projetos de pesquisa cadastrados na PrP nos últimos cinco anos, oriundos das Ciências Humanas/Educação, identificamos um universo de 144 projetos distribuídos nos diferentes Cursos. Desses, selecionamos 84 originários do Curso de Licenciatura em Pedagogia, o que corresponde a quase 60% da totalidade. Dos 84 projetos da Licenciatura em Pedagogia, 12 têm o foco na diversidade, representando pouco mais de 14 %, como mostra o Quadro 8.

PROJETOS DE PESQUISA			
Total de projetos	Pedagogia	Projetos com tema diversidade	%
144	84	12	14,28

Quadro 8 - Projetos de pesquisa cadastrados na PrP (2007/1-2012/1)

Fonte: elaborado pela pesquisadora com base nos dados fornecidos pela PrP/UEG.

Estes dados revelam que o tema da diversidade vem, aos poucos, se materializando nos projetos de pesquisa sob coordenação dos professores que atuam na Licenciatura em Pedagogia. Entre 2007 e 2008 apenas dois projetos com tema referente à diversidade apareceram no cadastro da PrP enquanto que de 2009/2 a 2012/1 percebemos um salto para 10 projetos, embora ainda a representatividade não seja tão expressiva se compararmos com outros temas estudados.

Considerando as temáticas de interesse dos professores/Coordenadores, podemos sintetizá-las em sete dimensões conforme apresentado no Quadro 9.

<sup>64</sup> Aqueles projetos tramitados internamente na PrP e que não envolvem recursos externos. “A carga horária estipulada por projeto de pesquisa aprovado na Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PrP) será de 10 (dez) horas semanais para professores mestres e doutores efetivos e de oito (8) horas semanais para professores mestres e doutores em contrato temporário”. (Resolução CsU/UEG n. 056/2006, que Regulamenta as atividades de pesquisa na Universidade Estadual de Goiás – UEG).

<sup>65</sup> Os dados foram coletados em fevereiro de 2013.

<b>TEMÁTICAS DOS PROJETOS DE PESQUISA REFERENTES À DIVERSIDADE</b>	<b>2007/1</b>	<b>2007/2</b>	<b>2008/1</b>	<b>2008/2</b>	<b>2009/1</b>	<b>2009/2</b>	<b>2010/1</b>	<b>2010/2</b>	<b>2011/1</b>	<b>2011/2</b>	<b>2012/1</b>	<b>TOTAL</b>
1 Educação de jovens e adultos	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	<b>1</b>
2 Formação da criança jovem e pobre	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	<b>2</b>
3 Combate à discriminação e ao racismo	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	<b>1</b>
4 Formação do sujeito do campo	-	-	-	-	-	1	1	-	1	-	-	<b>3</b>
5 Formação de Professores para a Educação Inclusiva	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>1</b>
6 Educação de surdos	-	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	<b>2</b>
7 Diversidade	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1	-	<b>3</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>-</b>	<b>4</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>12</b>

Quadro 9 - Levantamento das temáticas dos projetos de pesquisa (2007-2012).

Fonte: Quadro elaborado pela pesquisadora, com base nos dados fornecidos pela PrP/UEG.

Interessante observarmos que todas as pesquisas têm seu *status* formalizado pela PrP como “finalizadas” e compreendem temas com diferentes nuances, como educação de jovens e adultos, criança pobre, racismo, educação do campo, formação de professores, deficiência auditiva e diversidade, com 3 projetos envolvendo a temática, coincidindo com o ano de criação da Secadi/MEC.

Os dados apontam que vem ocorrendo interesse por parte dos professores-pesquisadores da UEG pela heterogeneidade dos temas, o que sinaliza avanço na percepção do tema e consonância com as políticas públicas brasileira de diversidade não se restringindo à concepção restrita com foco nas necessidades especiais comumente observadas nos referenciais teóricos no âmbito educacional e da formação de professores.

Esse aspecto nos leva a concordarmos com Pimenta (2002, p. 7) quando afirma que a teoria tem a responsabilidade de oferecer aos “professores perspectivas de análise para compreenderem os contextos históricos, sociais, culturais, organizacionais e de si mesmos como profissionais, nos quais se dá sua atividade docente, para neles intervir, transformando-os”.

Assim, podemos inferir que essas dimensões encontradas como temáticas nos projetos pesquisados, embora ainda em quantidade incipiente (apenas 12 projetos de pesquisa), conferem à teoria importante papel ao promover reflexões acerca de diferentes percepções sobre a perspectiva da diversidade. Demonstram, também, certo grau de conscientização de que a política pública de diversidade no país vem sinalizando avanços a partir da criação da

Secadi/MEC. Compreendemos, no entanto, que ainda há necessidade de fortalecimento das atividades de pesquisa em consonância com as PP da diversidade.

## **b) Projetos de Extensão**

A Extensão Universitária é definida como um processo educativo, cultural e científico que articula o Ensino e a Pesquisa, de forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre a universidade e a sociedade, com base na interlocução entre saberes, que tem como consequências a produção do conhecimento resultante do confronto com a realidade, a democratização do conhecimento acadêmico e a participação efetiva da comunidade na atuação da Universidade. Além de instrumentalizadora desse processo dialético de teoria/prática, reflexão/prática, a Extensão Universitária se propõe interdisciplinar favorecendo a visão integrada de todas as dimensões da realidade social (UEG, 2013).

Segundo o PPI 2011, as Políticas e Diretrizes de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis da UEG, integradas ao projeto de Universidade, são consideradas como práticas acadêmicas e importante instrumento de articulação entre ensino e pesquisa. Esta articulação se potencializa, preferencialmente, a partir dos encaminhamentos metodológicos que valorizam o ensino pela pesquisa como possibilidade para o desenvolvimento de projetos de iniciação científica e a disseminação dos resultados para os diversos segmentos sociais.

Dentre seus objetivos diversos, chama-nos a atenção o destaque dado à implementação de ações afirmativas tanto no âmbito da comunidade acadêmica, quanto no âmbito da comunidade externa, com vistas aos segmentos sociais específicos, discriminados, privilegiando a diversidade étnica, cultural, de gênero e econômica, respeitando os limites físicos e as desigualdades resultantes, buscando os modos mais adequados de intervir nessas relações e contribuindo para colocar esses segmentos discriminados em um nível de competitividade com os demais grupos sociais.

Entendemos que o fato de incorporar um objetivo que trata da diversidade em sua política declarada, a Extensão busca cumprir sua função social a partir de sua inserção na comunidade, se ocupando de incentivar a oferta de serviços de interesse coletivo, propiciando aos envolvidos, oportunidades de aumento das capacidades (SEN, 2009).

Além disso, um dos compromissos assumidos pela PrE concentra-se em fomentar a participação da Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis no processo de integralização da

matriz curricular dos acadêmicos nos diferentes Cursos de graduação da Universidade, motivando-nos a identificar nas ações extensionistas os princípios da diversidade.

A despeito das informações prestadas sobre os projetos de ações de extensão realizados, ressaltamos que se referem aos anos de 2010-2012, na área de conhecimento em Ciências Humanas/Educação, tendo em vista que foi somente a partir daí que passaram a ser registrados. Por isso nossa análise concentrou-se apenas nesses 3 últimos anos.

De um universo de 198 ações de extensão realizadas entre 2010 e 2012<sup>66</sup>, identificamos que 60 ações advêm do Curso de Licenciatura em Pedagogia, o que representa cerca de 30% de todas as ações que envolvem as demais Licenciaturas. Dessas 60 ações, identificamos 21 referentes à diversidade representando 35% da totalidade cadastrada, superando os projetos de pesquisa em quase 50%, como mostra o Quadro 10.

AÇÕES DE EXTENSÃO					
Total de ações	Pedagogia	Temas diversidade	Projetos	Cursos	Eventos
198	60	21	15	5	1

Quadro 10 - Ações de Extensão deferidas pela PrE (2010-2012)

Fonte: Quadro elaborado pela pesquisadora com base nos dados fornecidos pela PrE/UEG.

Uma justificativa para esse fato pode estar centrada nas exigências pela PrP<sup>67</sup> nas aprovações dos projetos de pesquisa, pois a carga horária estipulada por projeto de pesquisa aprovado na PrP é de 10 horas semanais para professores mestres e doutores efetivos e de oito horas semanais para professores mestres e doutores em contrato temporário. Além disso, professores graduados e especialistas, independentemente do vínculo empregatício, não recebem carga horária para as atividades de pesquisa, critérios que limitam a demanda por projetos de pesquisa na Universidade, tendo em vista que seu quadro de docentes ainda tem uma representatividade grande de professores especialistas e contratados temporariamente.

As 21 ações referentes à diversidade foram categorizadas em 15 projetos, cinco cursos e um evento.

<sup>66</sup> Informações prestadas em fevereiro de 2013 pela PrE.

<sup>67</sup> Segundo Resolução CsU n. 056/2006, que regulamenta as atividades de pesquisa na Universidade Estadual de Goiás (UEG).

Interessante observar que os projetos ainda são maioria dentre as ações extensionistas propostas, em detrimento dos Cursos ofertados à comunidade geral e dos eventos organizados para discutir o tema.

Em consonância, contudo, com os projetos de pesquisa, os dados revelam que o tema da diversidade também vem aos poucos se materializando nas ações de extensão, o que sinaliza um crescente interesse dos professores uegeanos pela questão da diversidade, envolvendo não só os acadêmicos mas, principalmente, a comunidade em geral, o que reforça o cumprimento da função social da UEG ao implementar medidas em estreita relação com a sociedade (EVANS, 2004). Afinal a universidade é uma instituição social científica e educativa, cuja identidade está fundada em princípios, valores, regras e formas de organização que lhe são inerentes (CHAUÍ, 1999), por meio da indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão. Desse modo, a UEG busca firmar seu “compromisso social com o ensino e o fortalecimento do diálogo com a sociedade” (UEG, 2011, p. 10).

As ações referentes à diversidade foram classificadas em nove temáticas, como mostra o Quadro 11.

<b>TEMÁTICAS DAS AÇÕES DE EXTENSÃO REFERENTES À DIVERSIDADE</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>TOTAL</b>
1 Educação do campo	1	-	-	-	-	<b>1</b>
2 Sexualidade		1				<b>1</b>
3 Cultura Afro-brasileira	1	-	1	1	-	<b>3</b>
4 Dificuldade de aprendizagem	1	-	1	-	1	<b>3</b>
5 Terceira idade	1	1	-	1	-	<b>3</b>
6 Racismo			1	-	-	<b>1</b>
7 Formação de professores para a Educação Inclusiva	1	-	-	-	2	<b>3</b>
8 Diversidade	1	1	2	-	1	<b>5</b>
9 Libras	-	1	-	-	-	<b>1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>21</b>

Quadro 11 - Levantamento das temáticas das ações de extensão (2010-2013).  
Fonte: elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pela PrE/UEG.

Como podemos notar, de maneira geral, os temas estão bastante diversificados não se restringindo às especificidades da educação especial, mas contemplando, em sua maioria, a diversidade numa visão ampliada, com foco na diversidade, conforme os dados revelam. A diversidade como temática apareceu de forma clara nos títulos das ações ganhando destaque,

seguido pela formação de professores que continua tendo ênfase nas questões propostas pelos professores pesquisadores.

Inferimos, ainda, que a questão da cultura afro-brasileira ao se destacar como ação extensionista, pode decorrer da conformidade à lei 10.639/03, que propõe novas diretrizes curriculares para o estudo da história e cultura afro-brasileira e africana ao instituir o tema como parte obrigatória da rede de ensino no país, principalmente nos cursos de formação de professores, ressaltando a importância da cultura negra na formação da sociedade brasileira. Neste caso, os jogadores estão jogando as regras do jogo (NORTH, 1990).

### **c) Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC) de Pedagogia**

Segundo o PPI 2011, o TCC tem por “finalidade a sistematização do conhecimento construído ao longo da formação e a iniciação científica do discente, por meio da pesquisa e investigação de temas de interesse do estudante, da comunidade acadêmica e da sociedade” (UEG, 2011, p. 36). Consiste, pois na observação de situações escolares, no registro dessas observações realizadas, na reflexão e na resolução de situações-problema contextualizadas, no sentido de propiciar a articulação teoria/prática. É desenvolvido nos dois últimos semestres do Curso (7º e 8º períodos), com carga horária de 50 horas para cada semestre, culminando com a elaboração e apresentação pública ao final do último período do Curso.

Conforme exposto em item anterior deste Capítulo, são 15 UnUs da UEG que ofertam o Curso regular de Licenciatura em Pedagogia. Para identificar a incidência ou não do tema da diversidade nos Trabalhos de Conclusão de Curso, nos últimos cinco anos (2008-2012), solicitamos aos Coordenadores de Curso a relação dos títulos dos TCCs, mas apenas oito atenderam à solicitação e um respondeu que não havia arquivo com esse resultado. Assim, entendemos que, nesse aspecto, a pesquisa apresenta-se limitada.

Os dados recebidos se materializaram em 788 títulos de TCCs. Desse montante, identificamos que 122 temas tratam da diversidade, representando quase 16% de todas as temáticas pesquisadas pelos acadêmicos do Curso de Pedagogia.

A exemplo dos projetos de pesquisa e das ações de extensão, nos 122 TCCs, que tratam da diversidade, foram identificadas as temáticas indicadas no Quadro 12.

<b>TEMÁTICAS DOS TCCs REFERENTES À DIVERSIDADE</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>TOTAL</b>
1 Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH)	3	4	2	6	4	<b>19</b>
2 Educação e sexualidade	5	4	2	1	4	<b>16</b>
3 Diversidade escolar	3	8	7	3	5	<b>26</b>
4 Diversidade racial	2	2	-	-	-	<b>4</b>
5 Altas habilidades/superdotação	1	-	1	-	-	<b>2</b>
6 Alfabetização de jovens e adultos	1	-	-	-	-	<b>1</b>
7 Formação de Professores para a Educação Inclusiva	1	-	3	2	2	<b>8</b>
8 Deficiência auditiva	1	1	3	4	3	<b>12</b>
9 Síndrome de Down	1	3	1	2	3	<b>10</b>
10 Atendimento Educacional Especializado (AEE)	-	1	1	1	1	<b>4</b>
11 Deficiência física	-	-	1	-	1	<b>2</b>
12 Dificuldade de aprendizagem	2	2	4	1	6	<b>15</b>
13 Libras	-	-	-	1	1	<b>2</b>
14 Autismo	-	-	-	-	2	<b>2</b>
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>22</b>	<b>30</b>	<b>122</b>

Quadro 12 - Levantamento das temáticas pesquisadas nos TCCs (2008-2012).

Fonte: Quadro elaborado, com base nos dados fornecidos pelos Coordenadores do Curso de Pedagogia da UEG.

Os dados acima revelam que dentre as temáticas abordadas nos TCCs, os aspectos gerais da diversidade escolar aparecem como tema de maior interesse entre as pesquisas realizadas, sendo 26 referências ao tema (21%), direcionando-se para a realidade da diversidade na rede regular de ensino, segundo as especificidades dos títulos dos TCCs. Se analisarmos as especificidades, como TDAH, com 19 trabalhos (15,5%), juntos somam 35,5% do conjunto de TCCs; já as deficiências auditiva e física somam 11%. A dificuldade de aprendizagem e a orientação sexual aparecem como tema de interesse dos acadêmicos, enquanto que os outros temas de menor interesse transitam pelas altas habilidades, AEE, síndrome de Down, autismo e Libras. O tema de menor interesse nas pesquisas foi a educação de jovens e adultos, citado uma única vez, possivelmente reflexo de o Estágio não ocorrer nessa modalidade de ensino.

Essa realidade aponta que a percepção dos acadêmicos ainda se concentra numa visão mais restrita da educação inclusiva voltada para as necessidades especiais. Observamos, contudo, um crescimento evidente do tema, principalmente no ano de 2012, aumentando em 50% o número de pesquisas com o tema. Esse balanço revela que a diversidade da disciplina "Educação e Diversidade" que se tornou, oficialmente, obrigatória na matriz unificada do Curso de Pedagogia da UEG, após a reformulação da matriz, em 2009, com carga horária de

72h, vem exercendo impacto nessas pesquisas e aumentando, gradativamente o interesse pelo tema.

De maneira geral, mas sem a pretensão de dar ao Capítulo um teor conclusivo, tendo em vista que as discussões sobre o tema da formação de professores para lidar com a diversidade não se esgotam nesta tese, passamos para as considerações finais apontando o que o estudo revelou.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nestas considerações finais buscamos explicitar as questões encontradas no desenvolvimento do trabalho, a partir da pesquisa empírica realizada, considerando que a tese resultante do trabalho aqui empreendido pode ser delineada em três frentes complementares: (i) na trajetória das políticas públicas de diversidade no Brasil; (ii) na análise da capacidade burocrática do Estado no processo de formulação e implementação das políticas públicas brasileira de diversidade; e (iii) na verificação de como ocorre a institucionalização dessas políticas no Curso de Pedagogia da UEG, ou seja, na formação inicial de uma universidade pública, vista como lócus científico e possibilitador de uma formação para a práxis, isto é, para uma prática pedagógica na qual teoria e prática se articulem

Nesse sentido, frente ao objetivo proposto para a pesquisa – caracterizar e analisar a capacidade do Estado brasileiro de formular e implementar as políticas públicas de diversidade a partir da percepção e atuação da burocracia e da institucionalização dessas políticas no Curso de Licenciatura em Pedagogia da UEG – e para dar materialidade à tese, as abordagens utilizadas como lentes para nosso estudo pautaram-se nas contribuições das abordagens institucionalista, da capacidade do Estado e da política pública como balisadoras para a compreensão da trajetória da política da diversidade no Brasil.

Reforçamos que a opção pelo uso de mais de uma teoria está fundamentado na triangulação teórica, além de contemplar o caráter interdisciplinar desenvolvido pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) – molduras conceituais do Curso – e que fundamentaram as disciplinas que constituíram o curso de doutoramento ofertado.

A par disto, os resultados corroboraram a funcionalidade das três abordagens ao identificarmos o que a teoria informa à tese. Neste caso, entendemos que a abordagem do institucionalismo é, no momento, indiscutivelmente, uma importante referência para o estudo das políticas públicas, sobretudo, por considerar que as instituições são regras do jogo, ou seja, leis e costumes tidos como bases capazes de estimular o desenvolvimento de uma sociedade (NORTH, 1991), conforme demonstramos neste estudo, principalmente no Capítulo 4.

Nesse caso, o institucionalismo ofereceu uma peculiaridade que interessou ao objeto desta tese por convergir com o entendimento de instituição representada pelas regras formais e informais, pelos marcos legais da diversidade, bem como pelos mecanismos de *enforcement* utilizados para fazer cumprir as regras do jogo no decurso de sua implementação.

Desse modo, dadas as suas características, foi uma abordagem que se mostrou eficaz para uma segura aproximação do objeto deste estudo, pois possibilitou, na análise das políticas públicas, não somente enfatizar o papel das instituições, – isto é, a legislação como a regra do jogo –, mas, também, destacar o papel dos atores – ou seja, a forma como o jogo é jogado –, levando-se em conta a percepção e atuação dos mesmos.

Ademais, contrapor as regras do jogo e a forma como o jogo é jogado indica uma contradição e um embate entre formulação de políticas públicas e as condutas da burocracia estatal para implementá-las, o que pode ser observado no Capítulo 4, que tratou da trajetória das políticas de diversidade ao contemplar a historiografia brasileira, e no Capítulo 5, que tratou da percepção e atuação da burocracia no âmbito da Secadi/MEC e DEB/Capes.

Conforme apontamentos do Capítulo 4 sobre a trajetória **das políticas públicas de diversidade, continuidades e descontinuidades**, percebemos que a mudança de concepção sobre a educação para a diversidade no Brasil foi sendo largamente ampliada no decurso dos últimos anos, sobretudo, na última década. De ações antes isoladas e individuais por parte de pessoas que estavam diretamente envolvidas com a questão da deficiência, aos poucos foi ganhando espaço na agenda das políticas públicas. De segregação, integração, diversidade, perpassando por excepcionais, portadores de necessidades especiais, pessoas com necessidades especiais, ao termo diversidade, objeto deste estudo. Nesse contexto, a mudança gradual das instituições pôde ser acompanhada levando-se em conta a “dependência de trajetória”, e as características herdadas do passado, se ajustando às mudanças das circunstâncias, ou seja, não só levou muito tempo para consolidar-se como política pública, como também vem exigindo mudança de concepções tanto por parte dos formuladores, quanto pelos implementadores.

A década de 1990 demarcou as discussões sobre a diversidade em âmbito mundial, principalmente a partir da Conferência de Jomtiem (1990), incitando essa mudança de concepção para diversidade, ao mesmo tempo em que exacerbou o questionamento do papel do Estado na formulação e implementação de políticas públicas. A partir daí, diferentes concepções e proposições puderam ser implantadas em diferentes aspectos sob a égide dos direitos humanos e sociais, como direitos inalienáveis e inerentes ao ser humano, culminando

com a defesa e reconhecimento da diversidade encampando políticas e programas de governo, inclusive no Brasil.

Além disso, o estudo permitiu-nos identificar que a diversidade vem conferindo outras perspectivas teóricas para além da educação inclusiva e especial no país, ao mesmo tempo em que revela sua influência em novos desenhos institucionais do MEC, por meio da Secadi. Dito isto, podemos inferir ainda que o institucionalismo consistiu em uma importante lente para a análise da área da política pública da diversidade ao trazer para as reflexões o papel que as ideias representam na mudança institucional, com destaque para as regras formais e informais, o que o torna uma importante abordagem apropriada para aplicação em outras áreas do conhecimento isto é, para além da economia.

Sobre a abordagem das capacidades, a ênfase dada ao papel do Estado nas últimas décadas mostra que tanto seu fortalecimento quanto sua limitação na promoção do desenvolvimento de políticas públicas podem ser decorrentes da organização e atuação burocrática no âmbito do governo. Assim sendo, o próprio conceito de desenvolvimento, como vimos no Capítulo 1, é uma categoria fundante para sua análise: se tomadas apenas como sinônimo de crescimento do PIB, as políticas públicas tendem a ficar centralizadas apenas no mercado; se o entendimento, porém, recair na promoção do desenvolvimento das capacidades, suas ações podem se voltar para os interesses da sociedade e para a melhoria da vida que levamos, por meio do empoderamento (SEN, 2009).

Neste caso, o argumento informado pela abordagem à tese é de que o Estado não deve ser visto apenas como um balcão de trocas entre favores e interesses particulares, mas uma instituição com capacidade para promover políticas públicas de interesse coletivo, conforme os apontamentos de North (1991) e Evans (2004), que fundamentaram essa tese. Isto significa que o Estado deve primar por uma relação intrínseca com a sociedade civil em um processo de autonomia inserida, elemento fundamental proposto por Evans (1995, 2004) para efetivar a inserção social.

Neste sentido, para compreender o conceito de autonomia do Estado um aspecto importante foi identificar a composição de sua estrutura interna, a partir de sua burocracia, pois esta é um elemento que pode impactar diretamente no equilíbrio entre parceria e autonomia na atuação do Estado na formulação e implementação de políticas públicas.

A **burocracia**, comumente, é tomada em estudos de natureza administrativa, mas verificar, contudo, sua percepção e atuação torna-se relevante para compreender o papel que o Estado e as instituições ocupam no campo das políticas públicas.

Para o espectro deste estudo, consideramos sua validade como elemento de grande influência na capacidade do Estado em formular e implementar as políticas públicas brasileiras da diversidade, atribuindo consistência e coerência às categorias apontadas por Stein e Tommasi (2006) e analisadas na percepção e atuação dos gestores: a racionalidade, os interesses, a estabilidade e a capacidade de ação dos sujeitos, as preferências, as relações estabelecidas com outros jogadores na hierarquia de poder, e os mecanismos de *enforcement* utilizados para fazer cumprir as regras do jogo – tudo isto acontecendo em uma contínua correlação de forças que se materializa em um tempo e espaço específicos: o Estado brasileiro como arena no período pós década de 1990.

O estudo da percepção e atuação dos gestores da Secadi/MEC e DEB/Capes, apresentado no Capítulo 5, revelou que, no âmbito da Secadi/MEC, existem algumas fragilidades que limitam a capacidade do Estado e que podem influenciar negativamente na estabilidade da PP da diversidade, como a ocupação dos cargos por funcionários nomeados em detrimento da efetivação por concurso público (EVANS, 1995, 2004). Neste caso, entendemos que a organização interna por meio da sua burocracia ainda é frágil, pois tanto o tempo de ocupação, o risco de rotatividade nos cargos e a falta de perspectiva de progressão na carreira, são fatores que, a nosso ver, limitam a capacidade do Estado para dar continuidade e estabilidade à política pública da diversidade no país.

Por sua vez, a capacidade do Estado no âmbito da Secadi/MEC e DEB/Capes apresenta-se fortalecida, principalmente pela ruptura do insulamento e pela inserção na comunidade (EVANS, 1995, 2004), elementos identificados tanto na Secadi/MEC quanto na DEB/Capes, embora o mecanismo da autonomia inserida não tenha se constituído numa variável individual de análise, conforme já mencionado no Capítulo 5. Nesse aspecto, podemos inferir que o Estado brasileiro vem tendo avanços significativos até mesmo na concepção da burocracia como importante elemento para fortalecer sua capacidade de formulação e implementação de políticas públicas.

Outro elemento apontado por Evans (1995,2004) para o sucesso de uma política pública é o nível de qualificação profissional. Identificamos que a concentração da formação dos gestores pesquisados na área das licenciaturas e Pós graduação *stricto sensu* é um fator que fortalece a capacidade do Estado pela afinidade de conhecimentos teóricos-científicos agregados às experiências com a política educacional do país e, neste aspecto, não podemos afirmar que exista nem excesso, nem escassez na estrutura burocrática da Secadi/MEC e da DEB/Capes. Ademais, demonstraram ser importantes canais na criação de mecanismos de *enforcement* (editais, programas e ações) canalizados para que o “jogo possa ser jogado” e se

efetive a implementação da política pública da diversidade nas diferentes instâncias do sistema educacional brasileiro: desde as universidades às escolas da educação básica; do suporte material e pedagógico à formação de professores. A nosso ver, esse é um importante papel exercido pela Secadi/MEC e DEB/Capes na inserção com a comunidade, o que fortalece a capacidade do Estado.

Neste sentido, e com base nas reflexões desenvolvidas nos termos desta investigação, pode-se afirmar a tese de que a burocracia, sob os fundamentos teóricos de Evans (1995, 2004) é um elemento fundamental para análise da capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas.

O estudo revelou, ainda, que a questão da diversidade vem ocupando espaço na agenda da política sinalizada pela Secadi como um discurso cada vez mais presente e recorrente no âmbito do MEC nas mais diferentes áreas tratadas: educação do campo, indígena e para as relações étnico-raciais; alfabetização e educação de jovens e adultos; direitos humanos e cidadania; educação ambiental; educação especial; acessibilidade na escola; educação para a juventude. Tal agenda política ganha corpo e se materializa em uma estrutura única até então inexistente na história do Ministério da Educação e da educação brasileira.

Esse estudo permitiu, ainda, a partir do processo de busca, compreender que uma política pública é ação coletiva, ética, interdisciplinar, multidimensional em que diferentes grupos e sujeitos a constroem a partir de diferentes percepções, interesses e racionalidades. Por isso, uma PP é sempre permeada por relações de poder, não devendo ser entendida como um processo descolado da sociedade e do seu contexto histórico, mas em uma relação intrínseca entre Estado e sociedade. Nas últimas décadas, seu estudo é um campo em crescimento e que vem sofrendo mudança tanto na sua compreensão, quanto na forma de avaliação e formulação, sobretudo, se o ciclo da política for considerado pelos formuladores.

A análise do **Curso de Pedagogia da UEG**, descrita no Capítulo 6, de maneira geral, revelou que:

- Dentre as principais características do ensino superior brasileiro pós década de 1990, a expansão acelerada repercutiu nas políticas periféricas centradas no aspecto quantitativo em detrimento das políticas básicas que abarcam a questão da qualidade do ensino. Com a UEG não foi diferente. O número expressivo de abertura de Unidades, desde 1999, ano de sua criação, quando contava com 13

UnUs para 42 existentes, no momento, comprova essa característica, o que é refletido na gestão e nas precárias condições materiais e de trabalho da Universidade. Isto é sentido, sobretudo, nas fragilidades apontadas no Relatório de Autoavaliação Institucional (2012), e constatadas na percepção dos gestores entrevistados: escassez de verbas e de políticas de publicação científica, baixos salários dos professores, quadro docente acentuado de professores e servidores técnico-administrativos do quadro temporário, más condições de trabalho e carência de políticas de assistência e permanência para acadêmicos com necessidades especiais e de baixa renda.

- Como política expressa e normativa, a diversidade aparece, mesmo que de forma tímida, declarada nos documentos que regem a Universidade, como apontado no PPI (2011). Nesse caso, podemos considerar como um aspecto positivo, pois sinaliza que a UEG vem avançando em suas políticas expressas em relação à pesquisa defendida no mestrado em 2003 pela pesquisadora. Naquele período os dados demonstraram muito incipientes em relação ao tema da diversidade na Universidade. Não havia, inclusive, nenhuma orientação nas ementas e nenhuma disciplina na matriz curricular do curso de Pedagogia que abordasse o tema da diversidade.
- De igual maneira, os dados apontaram que as Diretrizes do Curso de Pedagogia se alinham às DCNP/2006, sinalizando que UEG vem avançando na concepção da diversidade de forma mais ampla, abrangendo uma preocupação com a acessibilidade pedagógica a partir de ações inclusivas e de democratização do acesso.
- De maneira geral, a percepção e atuação dos gestores se alinham à legislação vigente, mas apresenta fragilidade na implementação dos princípios da diversidade no Curso, rompendo com o ciclo das políticas. Neste caso, carece de uma análise crítica e contextualizada no contexto da prática a fim de que programas e políticas se articulem desde sua formulação até a sua implementação, bem como seus resultados/efeitos (MAINARDES, 2006). Outro desafio diz respeito às ações voltadas para garantir implementação, como por exemplo, baixa participação em editais e em ações de permanência dos acadêmicos na Universidade, conforme depoimento dos gestores da PrG e dos Coordenadores de curso demonstrando que as ações normativas exercem mais impacto do que as de fomento na UEG.

- Um aspecto positivo é que, apesar de todas as fragilidades que a UEG apresenta e que, ainda, são apontadas, não podemos negar sua capilaridade ao possibilitar oportunidade aos goianos de terem acesso a um curso superior gratuito, não só dando sequência aos estudos, como, também, na busca da profissionalização. Tal capilaridade faz da UEG uma instituição com características únicas no Estado de Goiás, superando, neste aspecto, as demais IES do Estado de Goiás.
- Na percepção dos gestores da PrG, a diversidade é vista na concepção ampla, convergindo para os pressupostos da Secadi/MEC. O mesmo não ocorreu na visão de todos os Coordenadores de curso que, em certa medida, ainda mantêm uma visão mais limitada do termo.
- Notamos falta de coordenação das ações entre a gestão superior da PrP/UEG e a gestão dos Cursos de Pedagogia. As duas instâncias reconheceram essa fragilidade.
- A questão da diversidade vem se constituindo tema de interesse no interior do Curso de Pedagogia com maior ênfase na extensão, em detrimento da pesquisa. Os temas contemplados na pesquisa e na extensão se mostraram bastante variados, contemplando a perspectiva da diversidade e não apenas da educação especial.
- O tema da diversidade está presente de forma crescente nos TCCs dos últimos 5 anos abordando temas amplos e diferenciados, resultado, possivelmente, do impacto das ações normativas, e das duas disciplinas incluídas na matriz curricular para trabalhar o tema no Curso (LIBRAS e Educação para a Diversidade) mais do que as ações de fomento vinculadas às políticas públicas de diversidade.
- Dentre as ações propostas e desenvolvidas no âmbito das UnUs, pelos Coordenadores de curso para implementar os princípios da diversidade no Curso de Pedagogia, os dados apontaram que os projetos de extensão, também, se destacaram em quase todas as respostas. Preocupa-nos, contudo, o fato de que na percepção dos Coordenadores, os estudos sobre os fundamentos da diversidade, no âmbito do ensino, são, ainda, incipientes, concentrando-se em disciplinas específicas, o que pode resultar em uma lacuna na formação inicial do professor, aumentando ainda mais o fosso entre formulação-implementação e teoria-prática.
- Conforme constatamos nos dados apresentados, menos de 50 % dos Coordenadores do Curso de Pedagogia, compõem o quadro de docentes efetivos da UEG o que pode indiciar que a implementação dos princípios da diversidade no Curso pode ser dificultada pelos interesses e pela possível rotatividade desse

coordenador/professor. Por outro lado, um dado interessante é que todos os gestores da PrP são professores efetivos que assumiram o cargo por meio de meritocracia e têm formação na área das licenciaturas. Já os Coordenadores do Curso de Pedagogia pesquisados todos têm formação em Pedagogia, fator que, em certa medida, também, fortalece o Curso, pois uma formação e atuação coerentes com as especificidades do Curso é um aspecto relevante para a melhoria e acompanhamento da qualidade e do empoderamento, fortalecendo o desenvolvimento das capacidades da equipe (SEN, 2009).

A par dos estudos e das reflexões realizadas, apontamos como sugestões:

- Proposição de mais ações de coordenação, acompanhamento e suporte para a formação continuada dos gestores/professores, a partir da aproximação entre as duas instâncias: PrG e Coordenadores de curso a fim de encurtar a distância entre as regras do jogo e a forma como o jogo é jogado (NORTH, 1991).
- Necessidade de incluir na agenda dos cursos de formação de professores da UEG discussão sobre como articular os conhecimentos, os fundamentos e práticas de educação e diversidade nos PPCs de Pedagogia.
- Criação de mecanismos, por parte dos Coordenadores de Curso de Pedagogia, para promover envolvimento de todos os professores do quadro docente, a fim de articular um trabalho mais interdisciplinar (e menos disciplinar) em que o tema da diversidade seja responsabilidade de toda a equipe.
- Fortalecimento da compreensão do tema da diversidade de forma mais aprofundada, clara e atualizada de modo alinhado à PP nacional.
- Conscientização de que uma prática pedagógica centrada na diversidade não será efetivada pelo número expressivo de leis, decretos ou portarias existentes, mas, acima de tudo, pelos conhecimentos teóricos-críticos-reflexivos adquiridos na formação inicial e continuada, pela práxis; pelo reconhecimento, aceitação e valorização das diferenças vistas como possibilidades de enriquecimento; e pela reflexão de que se os seres humanos fossem puramente determinados e não ‘seres programados para aprender’ não haveria porquê, na prática educativa, apelarmos para a capacidade crítica do educando e nem falar de educação para a decisão, para a libertação (FREIRE, 1993).

De maneira geral, a tese informa o campo propondo uma reflexão de que todas as PPs de diversidade são fortemente baseadas em editais tidos como mecanismos de *enforcement*, no entanto, em proposições em que a pesquisa não é uma dimensão tão forte conforme os dados revelaram no caso da UEG, o que faz, de fato, a diferença na institucionalização do conceito de diversidade no aspecto formativo dos cursos de Pedagogia, é o interesse e a capacitação docente.

Nessa direção e na condição de pesquisadora e de docente do Curso de Pedagogia em questão, reconhecemos que a articulação dos princípios da diversidade no Curso, e, acima de tudo, nas práticas de ensino, não ocorrerão da noite para o dia, mesmo porque não se trata de uma proposta receituário prontos, mas um processo que exige reflexão, diálogo entre os pares e entre as concepções teóricas no campo e planejamento interdisciplinar, de modo que as ações possam ser retroalimentadas e revistas cotidianamente por toda a equipe, desde a gestão superior à gestão das UnUs, numa construção coletiva.

Por fim, a par do exposto e considerando que o campo de estudo das políticas públicas, além de vasto e amplo, necessita e possibilita diversos olhares e perspectivas (SOUZA, 2006), finalizamos esta tese sugerindo outros pontos a partir dos quais o debate acadêmico poderia ser avançado, chamando atenção para a necessidade de mais estudos sobre: (i) o papel que a burocracia desempenha ao fortalecer ou limitar a capacidade do Estado no processo de formulação e implementação de uma política pública; (ii) sobre o ciclo das políticas que deve retroalimentar as tomadas de decisões, (iii) além da replicação do conceito de autonomia inserida fundado nos princípios de cooperação e parceria proposto por Evans (1993, 2004), em outras pesquisas na área das políticas públicas e da capacidade burocrática do Estado. Nossa expectativa é de que esta investigação possa servir de motivação para ampliação e aprofundamento do campo sobre o tema por meio de outros estudos e outras perspectivas sobre a política pública brasileira de diversidade.

Ademais, acreditamos que, como educadores e pesquisadores, devemos ter consciência de que nossa opção não pode ser reacionária. Ao contrário, deve ser progressiva e progressista colocando-nos a favor da vida, do direito e do convívio com o diferente. Só assim, encarnando-a é que encurtaremos a distância entre o que dizemos e o que fazemos, contribuindo para diminuir o fosso entre a teoria e a prática num processo contínuo de busca pela ruptura das amarras reais e concretas, como nos encoraja Freire nas epígrafes de abertura desta tese.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Carina Elizabeth Maciel de. *O discurso da diversidade nas políticas de educação superior*. 185 f. Tese (Doutorado em Educação). Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2009.
- ALMEIDA, Dulce Barros de. Da educação especial à educação inclusiva? A proposta de “diversidade escolar” da rede estadual de Goiás no município de Goiânia. *GT: Educação Especial*, n. 15. 2006. Disponível em: < [www.anped.org.br/28/textos/gt15/gt15\\_671int.rtt](http://www.anped.org.br/28/textos/gt15/gt15_671int.rtt) > . Acesso em: 19/mar./2013.
- ALVES, Maria José de Moura. *A educação inclusiva nas escolas públicas municipais de Anápolis nos anos iniciais do ensino fundamental e a formação docente*. 2010. 113 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2010.
- ANDRADE, Simone Girardi. *Ação docente, formação continuada e diversidade escolar*. 205 f.. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.
- ANDRÉ, Marli E. D. A.; LÜDKE, Menga. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 2001.
- ANFOPE. *Documento final do VIII Encontro Nacional*. Belo Horizonte, 1996. (mimeo.)
- ANPED. *Por um plano nacional de educação (2011-2020) como política de estado*. 2011. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>>. Acesso em: 02/abr./2013.
- \_\_\_\_\_. *Trabalhos GT 15 - Educação Especial*. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>>. Acesso em: 02/abr./2012.
- APAE. Associação dos Pais de Alunos Especiais. *Ofício Circular n. 021*, de 06 de dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www.apaebrasil.org.br/noticia.phtml/41485>>. Acesso em: 24/abr./2013.
- BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Org.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.
- BANCO MUNDIAL. *Relatório de progresso da estratégia de assistência ao país*. Disponível em: <[www.bancomundial.org.br](http://www.bancomundial.org.br)>. Acesso em: 27/jul./2010.
- \_\_\_\_\_. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2006: equidade e desenvolvimento: visão geral*. Disponível em: <[siteresources.worldbank.org/INTWDR2006/Resources/4773831127230817535/0821364154.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2006/Resources/4773831127230817535/0821364154.pdf)>. Acesso em: 20/out./2011.
- BARREIROS, Débora; MORGADO, Vânia. Multiculturalismo e o campo do currículo no Brasil: um estudo sobre a multieducação. In: OLIVEIRA, Inês B.; SGARB, Paulo (Orgs.). *Redes culturais, diversidade e educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 93-108.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006*. Rio de Janeiro: Elsevier; 2007.

BOSCHI, Renato Raul; GAITÁN, Flavio. Outra volta no parafuso desenvolvimentista: um manifesto. *Insight Inteligência*, Segundo Trimestre Junho 2009.

BOSCHI, Renato R. Capacidades estatais, empresários e desenvolvimento no Brasil: uma reflexão sobre a agenda pós-neoliberal. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, 2007, Edição Especial. p. 72-92. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=753>>. Acesso em: 15/fev./2012.

BOTT, E. *Família e rede social*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1976.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. *O que é educação*. 28. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1993. (Coleção Primeiros Passos).

BRASIL. A política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva. *Diversidade: Revista da Educação*. Fórum de debates/ p. 19, 23-24, 29, MEC/SEEP, 2008.

BRASIL. CAPES. *Banco de teses e dissertações*. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/servicos/banco-de-teses>>. Acesso em: 10/jan./2012.

BRASIL. CAPES. *Relatório de Gestão 2008, 2009, 2010, 2011*. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br>>. Acesso em: 10/nov/2012.

BRASIL. *Conferência Nacional de Educação: CONAE 2010*. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=category&id=38&Itemid=59](http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&id=38&Itemid=59)>. Acesso em: 10/jun./2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Imprensa Oficial, 1988.

BRASIL. *Decreto Legislativo n. 198*, de 13 de junho de 2001. Aprova o texto da convenção interamericana para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as pessoas portadoras de deficiência. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d198.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d198.htm)>. Acesso em 26 de fevereiro de 2013.

BRASIL. Decreto n. 44.236, de 1º de agosto de 1958. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-44236-1-agosto-1958-383373-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 03 de março de 2013.

BRASIL. Decreto n. 48.252, de 31 de maio de 1960. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-44236-1-agosto-1958-383373-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 08 de março de 2013.

BRASIL. Decreto n. 48.961, de 22 de setembro de 1960. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-48961-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 15 de março de 2013.

BRASIL. *Decreto n. 5.159*, de 28 de julho de 2004. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Educação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/d5159.pdf>>. Acesso em 02 de abril de 2013.

BRASIL. *Decreto n. 5.773*, de 09 de maio de 2006. Dispõe sobre as funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/d5159.pdf>>. Acesso em 06 de abril de 2013.

BRASIL. *Decreto n. 6.571, de 17 de setembro de 2008*. Brasília: MEC/SEEP, 2008.

BRASIL. Decreto n. 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/d5159.pdf>>. Acesso em 15 de abril de 2013.

BRASIL. Decreto n. 72.425 de 03 de julho de 1973. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-72425-3-julho-1973-420888-norma-pe.html>>. Acesso em 29 de maio de 2013.

BRASIL. *Decreto n. 93.481*, de 29 de Outubro de 1986. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-93613-21-novembro-1986-444224-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 25/mar./2012.

BRASIL. Decreto n. 93.613, de 21 de Novembro de 1986. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-93613-21-novembro-1986-444224-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 25/mar./2012.

BRASIL. Decreto n. 99.678, de 08 de novembro de 1990. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99678-8-novembro-1990-342203-norma-pe.html>>. Acesso em 28 de junho de 2013

BRASIL. *Diretrizes básicas para a Secretaria de Educação Especial*. Brasília: MEC/SESPE, 1986. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/diretrizes.pdf>>. Acesso em: 24 de jun. 2013

BRASIL. *Diretrizes básicas para ação do Centro Nacional de Educação Especial*. Brasília: MEC/SENESP, 1974.

BRASIL. *Diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana*. Brasília: MEC, 2004.

BRASIL. *Discurso do Senhor Ministro de Estado da Educação: XXXIII Conferência-Geral da UNESCO*. Paris, 10 de outubro de 2005. Disponível em:

<<http://www.portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/discurso-haddad-portugues.pdf>>. Acesso em: 30/mar./2013.

BRASIL. *Documento final da Conferência de Educação Básica: CONEB 2008*. Brasília: MEC, 2008c. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc\\_final.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc_final.pdf)>. Acesso em: 03/fev./2013.

BRASIL. Instituto Benjamin Constant. *Nossa história*. Disponível em: <<http://www.ibc.gov.br/?itemid=10235>>. Acesso em: 23/mar./2013.

BRASIL. *Lei de diretrizes e bases da educação nacional*. Lei 4024, de 20 de dezembro de 1961. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 13 abr. 2012.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei 5540, de 1968. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 18 abr. 2012.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei 5692, de 11 de agosto de 1971. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 25 abr. 2012.

BRASIL. *Lei de diretrizes e bases da educação nacional*. Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 12 mai. 2012.

BRASIL. Lei n. 11645. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11645.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11645.htm)>. Acesso em 04 de junho de 2012.

BRASIL. MEC. A política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva. *Diversidade: Revista da Educação Especial*/destaque: Fórum de debates/ p. 19, 23, 24, 29. MEC; SEEP; 2008.

BRASIL. MEC. *Censo da educação superior*. Brasília: Inep, 2012. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/resumos-tecnicos>> . Acesso em 13 de maio de 2013.

BRASIL. MEC. *Censo escolar da educação básica 2010*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>. Acesso em 10 de julho de 2013.

BRASIL. MEC. *Nota Técnica SEESP/GAB/n. 9/2010*: orientando para a organização de centros de atendimento educacional especializado. Brasília: MEC/SEEP, 2010.

BRASIL. MEC. *Parecer CNE/CP n. 3*, de 17 de abril de 2007. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pcp05\\_05.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pcp05_05.pdf)>. Acesso em: 14 de mai de 2013.

BRASIL. MEC. *Parecer CNE/CP n. 3*, de 21 de fevereiro de 2006. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pcp05\\_05.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pcp05_05.pdf)>. Acesso em: 24 de mai. de 2013

BRASIL. MEC. *Parecer CNE/CP n. 5*, de 13 de dezembro de 2005. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pcp05\\_05.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pcp05_05.pdf)>. Acesso em: 14 de mai de 2013.

BRASIL. MEC. *Política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva 2008* Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/politica.pdf>> . Acesso em: 13/abr./2012.

BRASIL. MEC. *Portaria Ministerial n. 3284*, de 07 de novembro de 2003. Dispõe sobre os requisitos de acessibilidade à pessoa portadora de deficiência para instruir processos de autorização e reconhecimento de cursos e de credenciamentos de instituições. Brasília. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/port3284.pdf>>. Acesso em 20 de outubro de 2012.

BRASIL. MEC. *Portaria Ministerial n. 555*, de 5 de junho de 2007. Instituiu o Grupo de Trabalho para rever e sistematizar a política nacional de educação especial. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/politica.pdf>>. Acesso em 14 de junho de 2013.

BRASIL. MEC. *Portaria Ministerial n. 976*, de 05 de maio de 2006, que dispõe sobre os critérios de acessibilidade aos eventos do Ministério da Educação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/port976.pdf>>. Acesso em 15 de maio de 2012.

BRASIL. MEC. *Resolução CNE/CEB n. 04/2009*. Brasília: MEC/SEEP, 2008.

BRASIL. MEC. *Resolução CNE/CP n. 1*, de 15 de maio de 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/003.pdf>>. Acesso em 15 de maio de 2012

BRASIL. MEC. *Resolução CNE/CP n. 1*, de 15 de maio de 2006. Institui diretrizes curriculares nacionais para o curso de graduação em Pedagogia, licenciatura. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pcp05\\_05.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pcp05_05.pdf)>. Acesso em: 21/maio/2013.

BRASIL. MEC. *Resolução CNE/CP n. 1*, de 18 de fevereiro de 2002. Institui diretrizes curriculares nacionais para a formação de professores da educação básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/res1\\_2.pdf](http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/res1_2.pdf)> . Acesso 28 de maio de 2012.

BRASIL. MEC. Secadi. *Edital de chamada pública n. 14*, de 03 de julho de 2009. Dispõe sobre material didático específico para alunos e professores da educação básica nas áreas remanescentes de quilombos. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/res.pdf>> . Acesso 28 de maio de 2012.

BRASIL. MEC. SECADI. Edital de Chamada Pública n. 15, de 09 de julho de 2009, dispõe sobre a conscientização no combate à violência nas escolas. **(ESCOLA QUE PROTEGE)**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/edital\\_15\\_090709.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/edital_15_090709.pdf)> . Acesso 28 de maio de 2013.

BRASIL. MEC. Secadi. *Edital de chamada pública n. 16*, de 09 de julho de 2009. Torna público e convoca as instituições federais e estaduais de educação superior, comunitárias de educação superior e da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (com educação superior) a apresentarem propostas que promovam a produção de materiais didáticos e paradidáticos voltados para a Educação para os Direitos Humanos. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=290&Itemid=816](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=816)>. Acesso 28 de maio de 2013

BRASIL. MEC. Secadi. *Edital de chamada pública n. 17*, de 09 de julho de 2009. Dispõe sobre a promoção do reconhecimento da diversidade sexual e o enfrentamento do sexismo e da homofobia. Disponível em:  
<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=290&Itemid=816](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=816)>. Acesso 28 de maio de 2013

BRASIL. MEC. Secadi. *Edital de convocação n. 13*, de 02 de julho de 2009. Convoca as organizações indígenas e indigenistas que atuam na área da educação escolar indígena, para apresentarem propostas de projetos inovadores na área. Disponível em:  
<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=290&Itemid=816](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=816)>. Acesso 28 de maio de 2013

BRASIL. MEC. Secadi. *Edital de convocação n. 18*, de 13 de julho de 2009. Dispõe sobre Educação das Relações Étnico raciais. Cursos de formação inicial e continuada de professores e a projetos de material didático específico para alunos e professores da educação básica. Disponível em:  
<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=290&Itemid=816](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=816)>. Acesso 28 de maio de 2013

BRASIL. MEC. Secadi. *Edital de n. 35/2010*, referente ao Projeto 914BRZ1127 - Apoio à alfabetização e à educação de jovens e adultos em Municípios prioritários. Disponível em:  
<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=290&Itemid=816](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=816)>. Acesso 28 de maio de 2013

BRASIL. MEC. Secadi. *Edital n. 12*, de 03 de julho de 2009. Dispõe sobre o desenvolvimento de material didático voltado à educação básica. Disponível em:  
<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=290&Itemid=816](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=816)>. Acesso 28 de maio de 2013

BRASIL. MEC. Secadi. *Edital n. 2*, de 09 de fevereiro de 2010. Dispõe sobre a apresentação de tecnologias educacionais adequadas a Educação do Campo. Disponível em:  
<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=290&Itemid=816](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=816)>. Acesso 28 de maio de 2013

BRASIL. MEC. Secadi. *Edital n. 28*, de 23 de novembro de 2009. Convoca as instituições de ensino superior a apresentarem propostas para os cursos da Rede de Educação para a Diversidade (Rede). Disponível em:  
<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=290&Itemid=816](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=816)>. Acesso 28 de maio de 2013

BRASIL. MEC. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Diversidade. *Apresentação*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 26/out./11.

BRASIL. *Parecer CNE/CP n. 3*, de 17 de abril de 2007. Disponível em:  
<[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pcp003\\_07.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pcp003_07.pdf)>. Acesso em: 25 de outubro de 2012.

BRASIL. *Parecer CNE/CP n. 3*, de 21 de fevereiro de 2006.

<[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pcp003\\_06.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pcp003_06.pdf)>. Acesso em: 25 de outubro de 2012.

BRASIL. *Parecer CNE/CP n. 5*, de 13 de dezembro de 2005.

<[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pcp005\\_05.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pcp005_05.pdf)>. Acesso em: 25 de outubro de 2012.

BRASIL. *Parecer CNE/CP n.1*, de 15 de maio de 2006. Disponível em:

<[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01\\_06.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf)>. Acesso 13 de junho de 2013.

BRASIL. *Plano diretor da reforma do estado*, de 21 de setembro de 1995. Disponível em:

<<http://www.planejamento.gov.br.asp?cod=524>>

BRASIL. *Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Ministério da Educação e do Desporto/Ministério Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública na construção do Brasil. *Rev.Sociol. Polít.*, Curitiba, n. 28, p. 9-30, jun. 2007.

BRZEZINSKI, Iria. *Política: conceito bastante complexo*. Goiânia: UCG, 31 ago.

2006.(Texto mimeografado orientador da aula de Políticas Educacionais do Mestrado em Educação).

\_\_\_\_\_. Políticas contemporâneas de formação de professores para os anos iniciais do Ensino Fundamental. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1139-1166, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 /02/2012.

\_\_\_\_\_. Formação de professores para a educação básica e o Curso de Pedagogia: a tensão entre instituído e instituinte. *RBPAAE*, Recife, v. 23, n.2, p. 229-251, mai./ago. 2007.

BRITTO, Walfredo Ferreira de. *Diversidade étnica e fazer docente na Educação Física em Cuiabá-MT: uma discussão contemporânea na perspectiva do afro-descendente*. 170 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

BUENO, José Geraldo Silveira. *Crianças com necessidades educativas especiais, política educacional e a formação de professores: generalistas ou especialistas?* 2001. Disponível em: <<http://www.educacaoonline.pro.br>>. Acesso em: 19/nov./2010.

CANDAU, Vera M. Multiculturalismo e educação: desafios para a prática pedagógica. In: MOREIRA, Antônio Flávio; CANDAU, Vera Maria (Orgs.). *Multiculturalismo: diferenças culturais e práticas pedagógicas*. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 13-37.

CASTRO, Ana Célia. Construindo pontes: inovações, organizações e estratégias como abordagens complementares. *Revista Brasileira de Inovação*, Campinas, SP, v. 3, n. 2, Jul./Dez., 2004.

CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. A educação superior. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. *Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB*. São Paulo: Xamã, 2002.

CATANI, A.; OLIVEIRA, J. F. *Educação superior no Brasil: reestruturação e metamorfose das universidades públicas*. Petrópolis: Vozes, 2002.

CATANI, Afrânio; OLIVEIRA, João Ferreira; DOURADO, Luiz Fernandes. Política educacional, mudanças no mundo do trabalho e reforma curricular dos cursos de graduação no Brasil. *Educação e Sociedade* [online]. ago. 2001, v. 22, n. 75, p. 67-83. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v22n75/22n75a06.pdf>>. Acesso em: 20/mar./2010.

CHANG, H.-J. *Rethinking development economics*. London: Anthem Press, 2004.

CHANG, H.-J.; EVANS, P. The Role of Institutions in Economic Change. In: DYMSKI, G.; DE PAULA, S. *Reimagining Growth*. London: Zed Books, 2005.

CHAUÍ, Marilena de Souza. *Escritos sobre universidade*. São Paulo: Unesp, 2001.

\_\_\_\_\_. A universidade pública sob nova perspectiva. *Rev. Bras. Edu.*, Campinas, SP, n. 24, 2003.

\_\_\_\_\_. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, Héglio (Org.). *Universidade em ruínas na república dos professores*. Petrópolis: Vozes, 1999.

CONAE. Conferência Nacional de Educação. *Construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias*. Documento Final. Brasília, DF: MEC, 2010. Disponível em: <

<[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/noticias/conae\\_documento\\_final.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/noticias/conae_documento_final.pdf)>. Acesso em: 20/mar./2013.

CORAGGIO, José Luiz. *Desenvolvimento humano e educação: o papel das ONGs latino-americanas na iniciativa da educação para todos*. São Paulo: Cortez, 1999.

COSTA, L. A. *Insulamento burocrático, autonomia do estado e inserção social: um estudo do Ministério da Saúde na coordenação nacional do SUS*. 2011. 166 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG. Belo Horizonte, 2011.

CRUZ, Fátima Maria Leite. *Expressões e significados da exclusão escolar: representações sociais de professores e alunos sobre o fracasso em matemática*. 362 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

CUNHA, Maria Isabel da. Lugares de formação: tensões entre academia e o trabalho docente. In: DALBEN, Ângela Imaculada Loureiro de Freitas. (Orgs.). *Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente*. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

DICIONÁRIO *on line* de Português. Disponível em < <http://www.dicio.com.br>>. Acesso em 20/abr./2013.

DENZIN, N. K. *The Research Act*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall:1989.

DINIZ, Eli. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

\_\_\_\_\_. *Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea*. São Paulo, Oct/Dec. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10368.pdf>>. Acesso em: 20/jul/ 2010.

DINIZ, Eli (Org.). *Globalização, estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2007.

\_\_\_\_\_. Estado, variedades de capitalismo e desenvolvimento em países emergentes. *Desenvolvimento em debate*, v. 1, n. 1, jan./abr. 2010, p. 7-27. Disponível em: <<http://desenvolvimentoemdebate.org/index.php/revista/article/view/2>>. Acesso em: 15/mar./2011.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, Cedes, v. 331, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). *Plano Nacional de Educação 2011-2020: avaliação e perspectivas*. 2. ed. Goiânia: UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

DOURADO, Luiz F.; CATANI, Afrânio M. (Orgs.). *Universidade pública: políticas e identidade institucional*. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Editora da UFG, 1999. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v. 70).

DOURADO, Luiz F.; CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, João Ferreira (Orgs.). *Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais*. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003.

DOURADO, Luiz F.; OLIVEIRA, João Ferreira. O ensino superior em Goiás: regulamentação, políticas, perspectiva na reconstituição do campo universitário. In: TOSCHI, Mirza (Org.). *A LDB do Estado de Goiás lei n. 26/98: análises e perspectivas*. Goiânia: Alternativa, 2001.

DUARTE, Rosália. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. *Cadernos de pesquisa*. São Paulo, SP, n. 115, p. 139-154, março/2002.

\_\_\_\_\_. Entrevistas em pesquisa qualitativa. *Educar*, Curitiba, n. 24, p. 213-225, 2004.

DUBET, François. *O que é uma escola justa? : a escola das oportunidades*. Tradução de Ione Ribeiro Valle. São Paulo: Cortez, 2008.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich. *Bringing the state back in*. Cambridge: University Press, 1985.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, p. 107-156, 1993. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010264451993000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264451993000100006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 24/abr./2013.

EVANS, Peter B.; RAUCH, James E. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75, p. 49-71, 2000.

EVANS, Peter B. El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas, 25, Feb. 2003. Disponível em: <<http://143.106.76.15/site/aulas/138/evan-es.pdf>>. Acesso em: 11/ abr./2012.

\_\_\_\_\_. *Autonomia e parceria: estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

\_\_\_\_\_. La búsqueda del hibridismo como estrategia administrativa: La combinación de la capacidad burocrática con las señales del mercado y La democracia deliberativa. In: EVANS, Peter. *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: 2007.

\_\_\_\_\_. *In search of the 21st century developmental state*. Brighton: Centre for Global Political Economy (CGPE) at the University of Sussex, 2008. Working paper n. 4.

\_\_\_\_\_. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

\_\_\_\_\_. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*, Porto Alegre: RS, n.9, p.20-63, 2003.

\_\_\_\_\_. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. *World Development*, Berkeley: University of California, v. 24, n 6, p. 1119-1132, 1996.

\_\_\_\_\_. Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem comparativa. *Revista de Economia Contemporânea*, n. 4, p.51-84, jul/dez,1998.

FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. 2.ed. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

FIANI, Ronaldo. *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2011.

\_\_\_\_\_. Crescimento econômico e liberdades: a economia política de Douglass North. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, v.11, n. 1(18), p. 45-62, jan./jun. 2002. Disponível em: <[www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br)>. Acesso em: 09/06/2011.

FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa qualitativa*. Tradução: Joice Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FONTES, Rejane de Souza. *A educação inclusiva no município de Niterói (RJ): das propostas oficiais às experiências em sala de aula - o desafio da bidocência*. 2007. 210 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

FREIRE, P.; SHOR, I. *Medo e ousadia: o cotidiano do professor*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

FREIRE, Paulo. *A educação na cidade*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 39. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

\_\_\_\_\_. *Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido*. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

\_\_\_\_\_. *Pedagogia do oprimido*. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_. *Política e educação*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FREITAS, Soraia Napoleão. A formação de professores na sociedade inclusiva: construindo a base de todo o processo. In: RODRIGUES, David (Org.). *Diversidade e educação: doze olhares sobre a educação inclusiva*. São Paulo: Summus, 2006.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, IPEA, n. 21, jun., 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani. (Org.) *Metodologia da pesquisa educacional*. 12.ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 75-100.

GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglass North. *Revista de Economia Política, Local*, v. 23, n. 2 (90), abril-junho/2003. p. 89-105.

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

GIDDENS, Antony. *As consequências da modernidade*. 2.ed. São Paulo: Unesp, 1991.

\_\_\_\_\_. Marx, Weber e o desenvolvimento do capitalismo. In: GERTZ, René E. (Org. e trad.). **Max Weber e Karl Marx**. São Paulo: Hucitec, 1994, p.120-145.

GOMES, Nilma Lino. Educação cidadã, etnia e raça: o trato pedagógico da diversidade. In: CAVALLEIRO, Eliane (Org.). *Racismo e anti-racismo na educação: repensando nossa escola*. São Paulo: Selo Negro, 2000.

\_\_\_\_\_. O Plano nacional de educação e diversidade: dilemas, desafios e perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). *Plano nacional de educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. 2. ed. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011, p. 220-261.

GOIÁS. *Lei 13456, de 16 de abril de 1999*. Disponível em:  
<[http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis\\_ordinarias/1999/lei\\_13456.htm](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/1999/lei_13456.htm)>. Acesso em:  
04/jun./2013.

GOIÁS. *Lei 16836, de 15 de dezembro de 2009*.  
<[http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis\\_ordinarias/1999/lei\\_13456.htm](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/1999/lei_13456.htm)>. Acesso em:  
04/jun./2013.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, 2003. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S01024452003000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01024452003000100010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 29/mar./2012.

HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. 11. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HAM, Christopher; HILL, Michael. *O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno*. Tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino, adaptação e revisão: Renato Dagnino. Campinas: GAPI, 1993.

HILL, Michael. *New agendas in the study of the police process*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1997.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. v.1.

HODGSON, Geoffrey. Dossiê Economia Institucional. *Revista Econômica*, v.3, n. 1, p. 97-125, junho de 2001. Disponível em:  
<[http://www.propri.uff.br/revistaeconomica/sites/default/files/V.3\\_N.1\\_DOSSIE\\_1\\_Geoffrey\\_Hodgson.pdf](http://www.propri.uff.br/revistaeconomica/sites/default/files/V.3_N.1_DOSSIE_1_Geoffrey_Hodgson.pdf)>. Acesso em: 10/jun./2011.

HODGSON, G. Institutions and economic development: constraining, enabling and reconstituting. In: DYMSKI, G.; DE PAULA, S. *Reimagining growth*. London: Zed Books, 2005. p. 85-98.

HOFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos CEDES*, Campinas, ano XXI, n.55, nov./2001.

HUMMEL, Eromi Izabel. A formação de professores para o uso da informática no processo de ensino e aprendizagem de alunos com necessidades educacionais especiais em classe comum. 2007. 215 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2007.

IMBERNÓN, F. *Formação docente e profissional: formar-se para a mudança e a incerteza*. São Paulo: Cortez, 2000.

JEWELL, Elizabeth J. *The pocket Oxford Dictionary and Thesaurus*. Second American Edition. New York, Oxford: Oxford University Press, 2002.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. Educação especial na perspectiva da educação inclusiva: desafios da implantação de uma política nacional. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 41, p. 61-79, jul./set. 2011. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/er/n41/05.pdf](http://www.scielo.br/pdf/er/n41/05.pdf)>. Acesso em: 23/mar./2013.

KELLER, Sonia Graciete. Diversidade de pessoas portadoras de necessidades especiais no ensino médio regular do Colégio Municipal Pelotense. 76 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Católica de Pelotas, Rio Grande do Sul, 2010.

LIMONTA, Sandra Valéria. *Currículo e formação de professores: um estudo e proposta curricular do curso de pedagogia da Universidade Estadual de Goiás*. 2009. 332 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2009.

LINDBLOM, Charles. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Tradução Eduardo Zapico Goñi. Madrid: INAP, 1991.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOPES, Maria Almerinda Matos. *Cidadania, diversidade e educação inclusiva: um diálogo entre a teoria e a prática na rede pública municipal de Manaus*. 2008. 229 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2008.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: \_\_\_\_\_. *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MAINARDES, J. Análise das políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. *Revista Contrapontos*, Itajaí, v. 9, n. 1, p. 4-16, jan./abr. 2009.  
\_\_\_\_\_. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade*, Campinas, v.27, n.94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MANTOAN, Maria Teresa Eglér. *Incluindo os excluídos da escola*. UNICAMP/FE/, 2000. (mimeo).

\_\_\_\_\_. Caminhos pedagógicos da educação inclusiva. In: GAIO, Roberta; MENEGHETTI, Rosa G. Krob (Org.). *Caminhos pedagógicos da educação especial*. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. p. 79-94.

\_\_\_\_\_. *Diversidade escolar: o que é? Por quê? Como fazer?* São Paulo: Moderna, 2006.

\_\_\_\_\_. Igualdade e diferenças na escola: como andar no fio da navalha. In: ARANTES, Valéria Amorim (Org.). *Diversidade escolar: pontos e contrapontos*. São Paulo: Summus Editorial, 2006. p. 15-30.

\_\_\_\_\_. Produção de conhecimentos para a abertura das escolas às diferenças: a contribuição do LEPED (Unicamp). In: ROSA, D. E. G.; SOUZA, V. C. de. *Políticas organizativas e curriculares, educação inclusiva e formação de professores*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 79-93.

MARTINS, Lúcia de Araújo Ramos. Diversidade escolar: algumas notas introdutórias. In: MARTINS, Lúcia de Araújo Ramos *et al* (Org.). *Diversidade: compartilhando saberes*. Petrópolis- RJ: Vozes, 2006. p. 17- 26.

MAZZOTTA, M. J. S. *Deficiência, educação e educação escolar e necessidades especiais: reflexões sobre diversidade socioeducacional*. São Paulo: Mackenzie, 2005.

\_\_\_\_\_. *Educação especial no Brasil: história e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre diversidade socioeducacional. *Revista Consci*, São Paulo, v. 1, n.7, p. 300-315, 2006.

MEDEIROS, Simone. *Políticas de educação a distância na formação de professores da educação Básica no Governo Lula da Silva (2003-2010): embates teóricos e políticos de um campo em disputa*. Goiânia, 2012. 390 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-graduação em educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2012,

MINAYO, M. C. S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 11. ed. São Paulo, Hucitec, 2008.

MINAYO, M. C. S. (Org.) *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 21. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Edinilsa Ramos de. (Orgs.) *Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

MITTLER, Peter. *Educação inclusiva: contextos sociais*. Trad.: Windyz Brazão Ferreira. Porto Alegre: Artmed, 2003.

MOEHLECKE, Sabrina. As políticas de diversidade na educação no governo Lula. *Cadernos de Pesquisa*, v. 39, n. 137, maio/ago. 2009, p. 461-487. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v39n137/v39n137a08.pdf>>. Acesso em: 20/abr./2013.

MONTERO, Alfred P. Elaboração de políticas econômicas em nível subnacional no Brasil: uma colcha de retalhos. In: ABREU Alzira A. *Transição em fragmentos: desafios da democracia no final do século XX*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2001 p. 83-127.

NORTH, D. *Economic and cognitive science*. St. Louis: Washington University, 1995.

\_\_\_\_\_. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, (Winter 1991), pages 97-112.

\_\_\_\_\_. *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

NÓVOA, Antônio. *O regresso dos professores*. Lisboa: Ministério de Educação, 2007. Livro da conferência Desenvolvimento Profissional de Professores para a Qualidade e para a Equidade da Aprendizagem ao longo da Vida.

\_\_\_\_\_. Os professores e o novo espaço público da educação. In: TARDIF, Maurice. *Educação e sociedade: perspectivas educacionais no século XXI*. Santa Maria: Centro Universitário Franciscano, 2006. p. 19-45.

\_\_\_\_\_. *Professores: imagens do futuro presente*. Lisboa: Educa, 2009.

\_\_\_\_\_. *Vida de professores* (Org.). Lisboa: Dom Quixote, 1992.

OLIVEIRA, João Ferreira. A educação superior no contexto atual e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). *Plano Nacional de educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. 2. ed. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011, p. 104-136.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Declaração universal dos direitos humanos*. 1948. Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br>>. Acesso em: 29/ jul./ 2010.

\_\_\_\_\_. Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência (2007). Disponível em: <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-as-pessoas-com-deficiencia/>> Acesso em: 27 jul. 2011.

PARREIRA, Adriana Martins. O processo de aprendizagem do aluno com necessidades educacionais especiais no ensino superior. 100 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia: 2007.

PIERUCCI, Antonio Flávio. *Ciladas da diferença*. São Paulo: Editora 34, 1999.

PINHEL, Inahíá. *O desenvolvimento de competências para a docência segundo a vivência de docentes de um curso de graduação em Enfermagem*. 2006, 171 f. Tese Doutorado em Ciências da Saúde) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

PIMENTA, Selma. Professor reflexivo: construindo uma crítica. In: PIMENTA, Selma; GHEDIN, Evandro (Orgs.). *Professor reflexivo no Brasil: gênese e crítica de um conceito*. São Paulo: Cortez. 2002.

REIS, Marlene Barbosa de Freitas. A Educação inclusiva como elemento de diversidade social na política educacional dos cursos de Pedagogia da Universidade Estadual de Goiás. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciências da Educação Superior) - Universidad de La Habana, Habana, 2003.

\_\_\_\_\_. Algumas considerações sobre o ofício de professor em Goiás no Século XIX (1835-1861). In: BARRA, Valdeniza Maria Lopes da (Org.). *Estudos de História da educação em Goiás: 1830-1930*. Goiânia: Ed. da PUC Goiás, 2011. p. 169-187.

\_\_\_\_\_. Educação inclusiva: limites e perspectivas. Goiânia: Deescubra, 2006.

REIS, Ana Maria dos. *Democratização do acesso e políticas afirmativas na educação superior*. 2008. 137 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Sorocaba-SP, 2008.

RODRIGUES, Davi. Dez ideias (mal) feitas sobre a educação inclusiva. In: RODRIGUES, Davi. (Org.). *Diversidade e Educação: doze olhares sobre a educação inclusiva*. São Paulo: Summus, 2006. p. 299-318.

RUESCHEMEYER, Dietrich; EVANS, Peter B. The state and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the state back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. Capítulo 2.

SALVADOR, Andreia Clapp. *Ação afirmativa no ensino superior: estudo da política de inserção de alunos pobres e negros na PUC – Rio*. 2008. 250 f. Tese. (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

SANTOS, Amanda Fernandes. *Educação inclusiva no ensino superior: o docente em foco*. 2009. 150 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 11. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O ex-leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria das políticas públicas. In: *Políticas públicas*. SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). Brasília: ENAP, 2006.

SASSAKI, Romeu K. *Diversidade: construindo uma sociedade para todos*. Rio de Janeiro: WVA, 1997.

\_\_\_\_\_. Terminologia sobre deficiência na era da diversidade. *Revista Nacional de Reabilitação*. São Paulo, ano v, n. 24, jan/fev. 2002.

SAVIANI, D. *Educação: do senso comum à consciência filosófica*. São Paulo: Cortez Autores Associados, 1987.

SEN, Amartya K. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

SGUISSARDI, Valdemar. Universidade pública estatal: entre o público e privado/mercantil. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 26, n. 90, p. 191-222, jan/abr. 2005.

SILVA, Tomaz Tadeu da. *Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais*. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

\_\_\_\_\_. Identidade e diferença: impertinências. *Educação e Sociedade*, ano XXIII, n.79, agosto/2002.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva [et. al.]. *Pesquisa avaliativa: aspectos teóricos-metodológicos*. São Paulo: Veras Editora, 2008.

SIMIONATTO, Ivete. *Reforma do Estado e políticas públicas: implicações para a sociedade civil e para a profissão*. 1997. Disponível em: <[http://www.portalsocial.ufsc.br/crise\\_estado.pdf](http://www.portalsocial.ufsc.br/crise_estado.pdf)>. Acesso em: 22/jul./2010.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies for analysis in current eesearch. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. Capítulo 1.

STIGLITZ, Joseph E. *A globalização e seus malefícios*. Tradução: Bazán Tecnologia e Linguística. São Paulo: Futura, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n.16, jul-dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.) *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 65-86.

SPILLER, Pablo T.; STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano. *Political Institutions, policymaking process and policy outcomes an intertemporal transactions framework*. April, 2003. Disponível em: <<http://www.iadb.org/res/files/DP1.pdf>>. Acesso em: 10/out/ 2011.

STEIN, Ernest; TOMMASI, Mariano. La política de las políticas públicas. *Rev. Política y gobierno*, v. XIII, n. 2, II semestre de 2006, p. 393-416.

\_\_\_\_\_. *The institutional determinants of state capabilities In latin America*. (To be delivered at World Bank ABCDE, St Petersburg, January 19, 2006). Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTDECABC2006/Resources/Tommasi.PDF>>. Acesso em: 12/maio/2012.

\_\_\_\_\_. *The institutions of regulation*. 2004. Disponível em: <[cdi.mecon.gov.ar/biblio/doc/udesa/wp67.pdf](http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/doc/udesa/wp67.pdf)>. Acesso em: 10/out./2011.

STEIN, Ernesto *et al.* *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina*. Relatório 2006. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

STEIN, Ernesto *et al.* ¿Cómo se juega en América Latina?: instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas. *In:* STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano; SCARTASCINI, Carlos; SPILLER, Pablo T. (Editores). *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?* Colombia: BID, 2011. p. 1-31.

STEIN, Ernesto *et al.* *Political institutions, state capabilities, and public policy: an international dataset.* Washington, DC, United States: IDB Research Department, 2008.

STREECK Wolfgang; THELEN, Kathleen. Institutional change in advanced political economies. *In:* HANCKE, Bob (Ed.). *Debating varieties of capitalism: a reader.* Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 95-31.

TAPIA, Jorge R. B.; GOMES, Eduardo R. Ideias, interesses e mudanças institucionais. *Tempo Social*, São Paulo, USP, v. 20, n. 1, 2008, p. 239-264.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.* 4. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Declaração mundial sobre educação para todos: plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem.* Jomtien, 1990. Disponível em: <<http://www.unesdoc.unesco.org>>. Acesso em: 27/jul./2010.

\_\_\_\_\_. *Declaração de Salamanca sobre princípios, políticas e práticas na área das necessidades educativas especiais.* Disponível em: <[http://redeinclusao.web.ua.pt/files/fl\\_9.pdf](http://redeinclusao.web.ua.pt/files/fl_9.pdf)>. Acesso em: 23/out./1998.

\_\_\_\_\_. *Declaração mundial sobre educação superior no século XXI: visão e ação.* Paris, 5 a 9 de outubro de 1998. Disponível em: <<http://www.unesdoc.unesco.org>>. Acesso em: 27/jul/2010

\_\_\_\_\_. Conferencia mundial sobre la educación superior: la nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo. Paris, 5 a 8 de julho de 2009. Disponível em: <<http://www.unesdoc.unesco.org>>. Acesso em: 27/jul./2010.

UEG. Universidade Estadual de Goiás. *Plano de Desenvolvimento Institucional (2003-2007).* Disponível em: <<http://www.ueg.br/>>. Acesso em: 13/maio/2003.

UEG. *Plano de Desenvolvimento Institucional (2003-2007): construindo a UEG que Goiás precisa.* 2. ed. ver. Anápolis: UEG, 2004. v. I, II, III.

UEG. *Plano de Desenvolvimento Institucional (2010 -2019).* Disponível em: <<http://dirplan.ueg.br>>. Acesso em: 03/ago./2010.

UEG. *Plano estratégico de desenvolvimento institucional (2001 -2004).* Disponível em: <<http://dirplan.ueg.br>>. Acesso em: 13/maio/2003.

UEG. *Plano Estratégico de Desenvolvimento Institucional (2001 -2004).* Disponível em: <<http://dirplan.ueg.br>>. Acesso em: 13/ maio/2003.

UEG. *Processo seletivo 2007/1: guia do candidato.* Anápolis, Outubro, 2006.

UEG. *Projeto Pedagógico Institucional (PPI) 2010*. Disponível em: <<http://dirplan.ueg.br>>. Acesso em: 13/maio/2012.

UEG. *Projeto pedagógico institucional (PPI) 2011*. Disponível em: <<http://dirplan.ueg.br>>. Acesso em: 13/maio/2012.

UEG. *Regimento geral da UEG*. Anápolis, novembro, 2000. Disponível em: <<http://www.ueg.br/>>. Acesso em: 12/ago./2010.

UEG. *Relatório de Avaliação Institucional 2012*. Anápolis, GO: UEG, 2012. Disponível em: <<http://www.ueg.br/>>. Acesso em: 11/jun./2013.

UEG. *Relatório de Gestão 2005*. Anápolis, 2005. Disponível em: <<http://www.ueg.br/>>. Acesso em: 11/jun./2013.

VEIGA, Cynthia Greive. *História da educação*. São Paulo: Ática, 2007.

WEAVER, R. Kent; ROCKMAN Bert A. (Editores.). *Do institutions matter?: government capabilities in the United States and abroad*. Washington D. C.: The Brookings Institution, 1996. Disponível em: <[www.journals.cambridge.org/production/action/cjoGetFullText?full](http://www.journals.cambridge.org/production/action/cjoGetFullText?full)>. Acesso em: 13/abr./2012.

WEBER, Max. A "objetividade" do conhecimento nas Ciências Sociais. In: \_\_\_\_\_. *Sociologia*. São Paulo: Atlas, 1979. Cap. 3.

\_\_\_\_\_. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

\_\_\_\_\_. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2003.

## APÊNDICE A – MAPEANDO A PRODUÇÃO EXISTENTE SOBRE O TEMA

Realizar um levantamento da produção existente sobre um assunto de uma determinada área é considerado de grande importância para o empreendimento de uma nova pesquisa ou de qualquer trabalho científico. Por isso, conhecer o que tem sido produzido na área pesquisada revela não só as tendências teórico-metodológicas em evidência, como também, o interesse pelo tema e a necessidade de novas pesquisas sobre o objeto de estudo. Esse exercício permite ao pesquisador maximizar seu tempo e se debruçar sobre os aspectos que podem ser acrescentados na discussão do tema, a partir de outras vertentes ou concepções.

Desse modo, com o intuito de verificar como a diversidade vem se constituindo em tema de interesse de estudiosos das políticas públicas, bem como de identificar as necessidades de novas pesquisas nessa área, nos últimos cinco anos, foram realizadas as seguintes empreitadas: (i) realização da técnica de ego focal, (ii) pesquisa no Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), e (iii) pesquisa da produção científica publicada pelo Grupo de Trabalho em Educação Especial (GT 15), da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd).

### **(i) Realização da técnica de ego focal**

Com o objetivo de melhor mapear e definir a perspectiva e as necessidades da pesquisa sobre a temática da política pública brasileira no campo da diversidade, foi realizada preliminarmente uma entrevista<sup>68</sup> com dois representantes da diretoria de Educação Especial da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), órgão do Ministério da Educação responsável pelas questões inclusivas nas suas diferentes interfaces, com vistas à busca de um “ego” focal.

Neste caso, o ego focal foi utilizado para fazer um levantamento inicial com pessoas que ocupem cargos de relevância na área, com a finalidade de obter informações sobre possíveis demandas de pesquisa, a fim de situar melhor o objeto de estudo como um tema que pudesse fornecer motivações e provocações para trilhar um caminho ainda em construção no âmbito das políticas públicas. Daí, o nosso interesse em conversar com pessoas que participam deste universo por considerá-las informantes privilegiados para o delineamento da investigação proposta (DUARTE, 2004).

---

<sup>68</sup> Em visita realizada ao MEC/Secadi, em outubro de 2011.

Em conversa com duas consultoras do MEC/Secadi, buscamos conhecer as dificuldades e os desafios enfrentados na implementação das propostas inclusivas e a carência de pesquisas na área. A esse respeito, a consultora entrevistada (E1) afirmou que as pesquisas estão mais concentradas na educação básica e na concepção da educação especial e que

*sobre o tema da diversidade as pesquisas ainda estão muito tímidas e chegando muito lentamente, por isso, os pesquisadores podem investir mais nesta perspectiva ampla da diversidade, e não apenas das deficiências, conforme ainda ocorre. (E01 Secadi/MEC. Entrevista realizada em outubro de 2011).*

Além disso, uma das dificuldades apontadas por outro entrevistado (E2) foi acerca da carência e da importância da pesquisa voltar-se para o âmbito da formação inicial de professores ao considerar que

*a formação de professores deve ser de responsabilidade da Universidade e de que a proposta de diversidade deveria estar presente no plano pedagógico e no projeto de curso da universidade a fim de que a diversidade avance nos diferentes aspectos que ela contempla atualmente” (E 02 Secadi/MEC. Entrevista realizada em outubro de 2011).*

As entrevistas serviram para evidenciar as necessidades e a carência no campo da política de diversidade numa perspectiva que supere a visão restrita das necessidades especiais, além de conferir à universidade a tarefa de formar professores para trabalhar com a diversidade.

Outro aspecto importante do ego focal foi que ele permitiu obter informações acerca da estrutura organizacional da Secadi/MEC, bem como identificar possíveis sujeitos da pesquisa, embora a pretensão não fosse a de construir uma rede dessas relações, mas apenas situar o contexto e o universo pretendido para a pesquisa.

## **(ii) Pesquisa no Banco de Teses da Capes**

A busca priorizou o Banco de Teses da Capes, por constituir-se lócus de informações sobre teses e dissertações defendidas entre o ano de 1987 até 2010, em programas de pós-graduação do país. Além disso, pela sua credibilidade no cadastro contínuo e atualizado de todos os dados relativos à comunidade dos alunos de mestrado e doutorado, desde o momento da matrícula até a titulação.

Como a ferramenta permite a pesquisa por autor, título e palavras-chave, o primeiro critério utilizado foi o da busca a partir do título da tese proposta neste projeto: “Política educacional, diversidade e formação docente: uma interface possível”, seguido das expressões: “capacidade do Estado; implementação de política pública de formação de professores; diversidade”. Nenhuma produção foi identificada no período de 2005 a 2010, o que sinalizou que o tema pode trazer outras nuances para a comunidade científica e interessados.

O segundo critério foi o da busca a partir das palavras-chave: diversidade, política pública educacional, educação inclusiva e formação docente por serem estas contempladas no objetivo geral proposto para o delineamento deste estudo.

Identificamos nesse bloco duas teses de doutorado, cujos universos de pesquisa foram as escolas da rede pública municipal de ensino. Uma delas traz o título “A Educação Inclusiva no município de Niterói (RJ): das propostas oficiais às experiências em sala de aula - o desafio da bidocência”, defendida em 2007. Nela a autora Rejane de Souza Fontes discute a diversidade de alunos com necessidades educacionais especiais em classes regulares de ensino da rede pública municipal de educação de Niterói (RJ) e sua relação com a formação docente. Para a autora, a falta de uma formação docente adequada, voltada para a diversidade, tem se colocado como um dos pontos centrais dessa discussão e, não raramente, é apontada como um dos principais obstáculos ao processo de diversidade escolar. Como saída, aponta que o ensino colaborativo pode contribuir para o processo de diversidade escolar.

A segunda tese foi defendida em 2008 e tem como título “Cidadania, Diversidade e Educação Inclusiva: um diálogo entre a teoria e a prática na rede pública municipal de Manaus”. A autora, Maria Almerinda Matos Lopes, centra sua pesquisa na rede municipal de ensino de Manaus e nas condições escolares e de atuação dos professores e coordenadores pedagógicos para a implementação de uma proposta educacional, sob o paradigma da diversidade. Para tanto, os conceitos centrais de sua tese são cidadania, diversidade e exclusão escolar.

Em linhas gerais, outros estudos, com dados identificados a partir das palavras-chave educação inclusiva, diversidade e formação docente, investigam a temática da formação docente a partir dos princípios da diversidade. A ênfase de um desses estudos recai sobre a prática pedagógica no espaço restrito da sala de aula do ensino regular, como na dissertação “A educação inclusiva nas escolas públicas municipais de Anápolis nos anos iniciais do ensino fundamental e a formação docente”; enquanto outro aborda o uso da informática como

uma possibilidade inclusiva: “A formação de professores para o uso de informática no processo de ensino e aprendizagem de alunos com necessidades educacionais especiais em classe comum” (HUMMEL, 2007), e um terceiro discorre sobre as especificidades do ensino especial no Ensino Médio: “Diversidade de pessoas portadoras de necessidades especiais no ensino médio regular do colégio municipal pelotense”.

Dois trabalhos dão destaque para áreas específicas: “O desenvolvimento das competências para a docência segundo a vivência de docentes de um curso de enfermagem” e “Expressões e significados da exclusão escolar: representações sociais de professores e alunos sobre o fracasso em matemática”, mas a prevalência recai sobre os anos iniciais da educação básica.

No âmbito do ensino superior foram localizados três trabalhos na área da diversidade: “O processo de aprendizagem do aluno com necessidades educacionais especiais no ensino superior” (PARREIRA, 2007); “O discurso da diversidade nas políticas de educação superior” (ALMEIDA, 2009); e “Educação inclusiva no ensino superior: o docente em foco (SANTOS, 2009). Outros três trabalhos tangenciam as políticas de ações afirmativas: “Democratização do acesso e políticas afirmativas na educação superior (REIS, 2008); “Ação Afirmativa no Ensino Superior: estudo da política de inserção de alunos pobres e negros na PUC-Rio” (SALVADOR, 2008); e “Diversidade étnica e fazer docente na Educação Física em Cuiabá-MT: uma discussão contemporânea na perspectiva do afrodescendente” (BRITTO, 2010).

Dentre os assuntos abordados nesses trabalhos, podem-se destacar dois que têm os alunos com necessidades especiais como sujeitos da investigação, com foco na aprendizagem. Outro estudo centra-se na análise do discurso dos documentos oficiais do governo do ex-presidente Lula, no período de 2002 a 2007; enquanto as políticas de ações afirmativas são analisadas em três trabalhos.

Ao refinar a pesquisa para o curso de Pedagogia, enfocando a diversidade, a educação inclusiva e a formação docente, o trabalho de Simone Girardi Andrade (2005), “Ação docente, formação continuada e diversidade escolar”, busca a compreensão das relações entre a formação continuada e um plano geral de ação – projeto político-pedagógico – em um sistema de ensino da rede municipal de ensino de Porto Alegre (RS), a partir das especificidades da formação interativa individualizada.

A fim de certificarmos de que as produções existentes no campo da “capacidade do Estado na implementação de política pública de formação de professores para a diversidade” são ainda escassas, uma nova busca foi efetuada, mas os resultados confirmaram esse pressuposto. Nos argumentos apresentados nos estudos, não ficou evidente a concepção que

compreende a diversidade numa perspectiva que transcende a educação especial, assim como uma formação inicial conformada pelo exercício da pesquisa e do fazer contínuo, ou seja, pelo princípio de que saber lidar com as diferenças não deve ser privilégio de alguns poucos professores de uma dada escola, e sim de todos aqueles que são nominados professores-educadores e que ocupam um lugar na educação brasileira.

### (iii) Pesquisa da produção científica publicada pelo GT-15 – Educação Especial - da ANPEd

As pesquisas publicadas nos GTs das Reuniões da ANPEd vêm se configurando como um exercício de consulta entre pesquisadores e estudiosos em virtude de serem referência na área da educação no Brasil. Por isso, optamos por examinar a produção do GT 15 na modalidade de Trabalhos Completos.

Inicialmente, buscamos mapear todos os trabalhos completos publicados nas Reuniões da ANPEd, no período de 2008 a 2012, pesquisa realizada no *site* das Reuniões, onde obtivemos um total de 91 artigos publicados, conforme quadro abaixo:

Trabalhos completos publicados no GT-15 da ANPEd (2008-2012)					
2008	2009	2010	2011	2012	Total
31 <sup>a</sup> Reunião	32 <sup>a</sup> Reunião	33 <sup>a</sup> Reunião	34 <sup>a</sup> Reunião	35 <sup>a</sup> Reunião	
15	15	19	24	19	91

Fonte: elaborado pela pesquisadora.

Em termos quantitativos, percebemos que, em 2011, o interesse pelo tema aumentou significativamente, cerca de 62% a mais em relação a 2008 e 2009, sofrendo uma queda em 2012.

Em relação às temáticas, os 92 trabalhos analisados foram agrupados em 15 áreas, conforme quadro a seguir.

Temáticas publicadas no GT-15 da ANPEd (2008-2012)							
Temáticas	2008	2009	2010	2011	2012	Total	Total em %
Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH)	2	-	1	2	-	5	5%
Política pública de diversidade escolar	1	-	1	-	2	4	4%

<b>Temáticas publicadas no TT-15 da ANPEd (2008-2012) (Continuação...)</b>							
<b>Temáticas</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Total</b>	<b>Total em %</b>
Diversidade escolar - aspectos gerais	2	5	6	4	4	21	23%
Acessibilidade arquitetônica	2	-	-	-	-	2	2%
Altas habilidades/superdotação	-	2	1	1	-	4	4%
Deficiência visual	2	1	2	3	-	8	9%
Formação de Professores para a Educação inclusiva	1	5	3	4	2	15	16%
Deficiência auditiva	3	1	3	4	4	15	16%
Síndrome de Down	-	-	-	-	1	1	1%
Atendimento Educacional Especializado -AEE	-	-	-	1	1	2	2%
Escolas de ensino especial	1	-	-	1	-	2	2%
Dificuldade de aprendizagem	1	-	-	1	1	3	3%
Deficiência mental	-	1	1	-	1	3	3%
Autismo					2	2	2%
Documentos oficiais: elementos históricos	-	-	1	3	1	5	5%
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>19</b>	<b>24</b>	<b>19</b>	<b>92</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborado pela pesquisadora.

Dentre as áreas estudadas, destacamos um número expressivo de trabalhos (21 artigos; 22,8%) que tratam da diversidade escolar em seus aspectos gerais. Sobre formação de professores para a educação inclusiva foram encontrados 15 artigos (16,3%); sobre deficiência auditiva, 15 artigos (13,6%); e sobre deficiência visual, oito artigos (8,7%). Cinco artigos (5,4%) tratam de Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH); cinco (5,4%) enfocam documentos oficiais ou elementos históricos; quatro (4,3%) discutem políticas públicas de diversidade escolar; e outros quatro (4,3%) estudam a temática de altas habilidades ou superdotação. Quinze artigos (16,3%) abordam diferentes temáticas, como dificuldade de aprendizagem (3), deficiência mental (3), acessibilidade arquitetônica (2), atendimento educacional especializado (2), Escolas de ensino especial (2), Autismo (2), Síndrome de Down (1).

## APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

### 1. Identificação:

Nome: \_\_\_\_\_

Sexo: Masculino ( )                      Feminino ( )                      Idade: \_\_\_\_\_

### 2. Formação:

2.1 Inicial: graduação em \_\_\_\_\_

2.2 Pós Graduação em: \_\_\_\_\_

2.3 Cargo que ocupa: \_\_\_\_\_

2.4 Há quanto tempo está no cargo? \_\_\_\_\_

2.5 Forma de ingresso: nomeação/concurso público \_\_\_\_\_

2.6 Cargo ocupado anteriormente: \_\_\_\_\_

2.7 Jornada de trabalho: Parcial ( )                      Integral- 40h ( )                      DE ( )

2.8 Grau de satisfação com o cargo ocupado: 1 a 5, sendo 1 o mínimo e 5, o máximo:

1 ( )                      2 ( )                      3 ( )                      4 ( )                      5 ( )

2.9 Grau de satisfação com o vencimento para o cargo ocupado: 1 a 5, sendo 1 o mínimo e 5, o máximo:

1 ( )                      2 ( )                      3 ( )                      4 ( )                      5 ( )

### 3. Quanto à constituição do órgão:

3.1 Como é composta esta secretaria?

3.2 Quais são as atribuições da mesma?

3.3 Qual o critério de prioridade para a ocupação do cargo de diretor desta Secretaria?

3.4 Qual a importância da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Diversidade (Secadi) para a educação brasileira e para a formação de professores?

### 4. Quanto à formação de professores:

4.1 Na sua opinião, tem tido avanço em relação à formação de professores sob os pressupostos da diversidade? Em que sentido?

4.2 Importância do Curso de Pedagogia e perfil do pedagogo

### 5. Quanto à implementação/execução:

6.1 Como você conceitua diversidade? E acessibilidade?

6.2 Quais obstáculos têm dificultado a implementação da Política Pública para a diversidade?

6.3 De que maneira têm buscado lidar com estes obstáculos a fim de contorná-los?

6.4 A comunicação entre os envolvidos e a equipe de suporte é clara e funcional?

6.5 Este órgão depende de outros órgãos para implementação da PP de diversidade/diversidade? Como é esta dependência?

- 6.7 Com quais membros destes órgãos você se relaciona mais na execução do seu trabalho?
- 6.8 Qual a contribuição desse órgão/secretaria/diretoria/departamento para o desenvolvimento do Estado brasileiro?
- 6.9 Qual a capacidade do Estado brasileiro atual em relação à formulação e implementação da política pública brasileira da diversidade?

## APÊNDICE C – CARTA AOS SUJEITOS ENTREVISTADOS



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**(UFRJ)**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA (IE)**



Prezado (a) Colaborador,

Sou aluna de doutorado do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) do Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Estou realizando uma pesquisa de tese, orientada pela Profa. Dra. Mônica Desiderio, que busca compreender se os aparatos institucionais de formação docente contemplam os princípios da diversidade, e, se no conjunto, fortalecem ou limitam a capacidade do Estado em formular e implementar as políticas públicas brasileira de diversidade.

Gostaria de solicitar, por meio deste *e-mail*, sua participação no trabalho de campo desta pesquisa de tese por meio de entrevistas presenciais a serem realizadas em data e horário de sua disponibilidade, a agendar.

Desde já, agradeço a atenção e conto com sua colaboração.

Atenciosamente,

Marlene Barbosa de Freitas Reis, M.Sc.

Professora concursada da UEG/Inhumas, bolsista da Fapeg e aluna de Doutorado do PPED/IE/UFRJ (Av. Pasteur, 250, sala 130, Urca - Rio de Janeiro, Cep: 22.290-240).

Telefone para contato: +55 (62) 84424883 - +55 (62) 32186386

*E-mail* para contato: marlenebfreis@hotmail.com

**APÊNDICE - D**  
**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE PARA PARTICIPAÇÃO COMO**  
**SUJEITO DA PESQUISA**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**

**(UFRJ)**

**INSTITUTO DE ECONOMIA (IE)**



Eu, \_\_\_\_\_, RG \_\_\_\_\_, abaixo assinado, concordo em participar do estudo “os princípios da diversidade nos aparatos Institucionais de formação docente, como sujeito da pesquisa. Declaro estar ciente dos objetivos da pesquisa e dos procedimentos adotados pela pesquisadora Marlene Barbosa de Freitas Reis, bem como da importância de minha participação neste processo. Autorizo, ainda, caso necessário, a audiogravação desta entrevista para posterior transcrição das informações prestadas a fim de constituir-se em acervo de análise pela pesquisadora.

Local e data: \_\_\_\_\_

Nome e Assinatura: \_\_\_\_\_

**APÊNDICE E**  
**PERCEPÇÃO DOS COORDENADORES DO CURSO DE PEDAGOGIA DA**  
**UEG**

Prezado (a) Coordenador (a)

Sou aluna de doutorado do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Estou realizando uma pesquisa de tese, orientada pela Prof. Dra. Mônica Desiderio, que busca compreender se os aparatos institucionais de formação docente contemplam os princípios da diversidade e se em conjunto, fortalecem ou limitam a capacidade do Estado para formular e implementar as políticas públicas brasileiras de diversidade. Gostaria de solicitar sua participação no trabalho de campo desta pesquisa, respondendo ao questionário a seguir e, desde já, agradeço a atenção.

Esclareço que as respostas não serão identificadas por respondente, mas servirão apenas para fazer um quadro do curso de Pedagogia da UEG sem identificar e detalhar as Unidades nas respectivas respostas.

Caso haja dúvidas, coloco-me à disposição para esclarecimentos.

Atenciosamente,

Marlene Barbosa de Freitas Reis, M.Sc.

Professora concursada UEG/ UnU Inhumas

Bolsista Fapeg

Aluna de Doutorado do PPED/IE/UFRJ (Av. Pasteur, 250, sala 130, Urca - Rio de Janeiro, Cep: 22.290-240).

Contato por telefone: +55 (62) 8442-4883/+55 (62) 3218-6386

Contato por e-mail: marlenebfreis@hotmail.com; marlenebfreis@gmail.com

## FORMULÁRIO WEB PARA COLETA DE DADOS

1- O quadro docente do curso de Pedagogia é composto por quantos professores?

2. Deste quadro docente, quantos professores têm formação na área específica de diversidade?

Poderá ser especificado qual Curso o professor possui. Ex. Especialização em Libras; Curso de curta duração em...; Mestrado em...; Doutorado em...

3. Considerando que os termos diversidade e diversidade têm concepções distintas, qual a sua concepção de ambos no campo da educação e da formação de professores?

4. O curso de Pedagogia sob sua coordenação promove ações para discussão de diversidade/diversidade?

- Sim
- Não
- Eventualmente

4.1 Em caso afirmativo, que tipo de ações promove?

Pode exemplificar se as ações ocorrem por meio de grupos de estudo, de palestras, de seminários, de encontros ou qualquer outro evento.

4.2 Caso ocorra alguma dessas ações, com que frequência são promovidas?

- Semanalmente
- Mensalmente
- Bimestralmente
- Semestralmente
- Anualmente

5. O curso de Pedagogia sob sua coordenação tem participado de algum edital sobre a temática da diversidade? \*

- Sim
- Não

5.1 Caso a resposta seja afirmativa, de que forma isso ocorre?

- Por iniciativa dos professores vinculados a grupos de pesquisa
- Pela Coordenação do curso
- Por iniciativa de outros

5.2 Na sua percepção, a participação nos editais é uma atividade que pode ser facilitada ou dificultada por:

Caso julgue necessário complemente sua resposta neste quadro

- Não vejo nenhuma dificuldade
- Os projetos exigidos pelos editais são muito complexos
- Falta apoio da equipe gestora da Unidade
- Não há interesse por parte do corpo docente
- Não há interesse por parte dos acadêmicos

6. O curso de Pedagogia recebe alguma orientação das Pró-Reitorias de Graduação, Pesquisa ou Extensão sobre diversidade?

- Sempre
- Quase sempre
- Eventualmente
- Nunca

7. O curso de Pedagogia tem alguma disciplina específica que trata da diversidade/diversidade?

- Sim
- Não

7.1 Em caso afirmativo indique qual disciplina e em qual período do curso?

7.2 O professor que ministra essa disciplina tem formação na área da diversidade? Qual é a formação?

8. Na sua opinião, o curso de Pedagogia da UEG tem incorporado a política pública nacional de diversidade tanto no projeto do curso quanto em suas práticas?

8.1 Justifique sua resposta apontando de que forma isso ocorre

8.2. Na sua percepção, quais seriam os elementos dificultadores e facilitadores desse processo?

9. Como tem sido o interesse do corpo docente por projetos de pesquisa/iniciação científica na área de diversidade e diversidade no curso nos últimos 05 anos?

Baixo

Médio

Alto

10. Como tem sido o interesse dos acadêmicos pelo tema da diversidade e diversidade convertido em TCCs nos últimos 05 anos?

Baixo

Médio

Alto

11. Na sua visão, o curso de Pedagogia da UEG tem promovido uma formação que possibilite ao professor trabalhar com a diversidade em suas salas de aula?

11.1 Caso julgue necessário, pode justificar sua resposta.

12. Na sua visão, o que precisa ser feito tanto pela UEG quanto pelo curso de Pedagogia para efetivar a implementação dos princípios da diversidade no curso de Pedagogia?

13. Gostaria de acrescentar mais alguma informação?

## APÊNDICE F - SOLICITAÇÃO DOS PROJETOS DE PESQUISA



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**(UFRJ)**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA (IE)**



Prezado (a) Colaborador,

Sou aluna de doutorado do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Estou realizando uma pesquisa de tese, orientada pela Prof. Dra. Mônica Desiderio, que busca compreender se os aparatos institucionais de formação contemplam os princípios da diversidade, e se em seu conjunto, fortalecem ou limitam a capacidade do Estado em formular e implementar as políticas públicas brasileira de diversidade.

Gostaria de solicitar, por meio deste, sua participação no trabalho de campo desta pesquisa de tese por meio de disponibilização de dados dos projetos de pesquisa aprovados e cadastrados na PrP nos últimos 05 anos, oriundos dos cursos de Pedagogia das Unidades que ofertam o curso Regular.

Desde já agradeço a atenção e conto com sua colaboração.

Atenciosamente,  
Marlene Barbosa de Freitas Reis, M.Sc.

Professora concursada da UEG/Inhumas, bolsista da Fapeg e aluna de Doutorado do PPED/IE/UFRJ (Av. Pasteur, 250, sala 130, Urca - Rio de Janeiro, Cep: 22.290-240).

Telefone para contato: +55 (62) 84424883 - +55 (62) 32186386

*E-mail* para contato: marlenebfreis@hotmail.com.

**APÊNDICE G**  
**SOLICITAÇÃO DOS PROJETOS DE EXTENSÃO**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**(UFRJ)**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA (IE)**



Prezada Pró-Reitora de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis

Sou aluna de doutorado do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Estou realizando uma pesquisa de tese, orientada pela Prof. Dra. Mônica Desiderio, que busca compreender se os aparatos institucionais de formação contemplam os princípios da diversidade, e se em seu conjunto, fortalecem ou limitam a capacidade do Estado em formular e implementar as políticas públicas brasileira de diversidade.

Gostaria de solicitar, por meio deste, sua participação no trabalho de campo desta pesquisa de tese por meio de disponibilização de dados dos projetos de extensão aprovados e cadastrados nesta Pró Reitoria nos últimos 05 anos, oriundos dos cursos de Pedagogia das Unidades que ofertam o curso Regular.

Desde já agradeço a atenção e conto com sua colaboração.

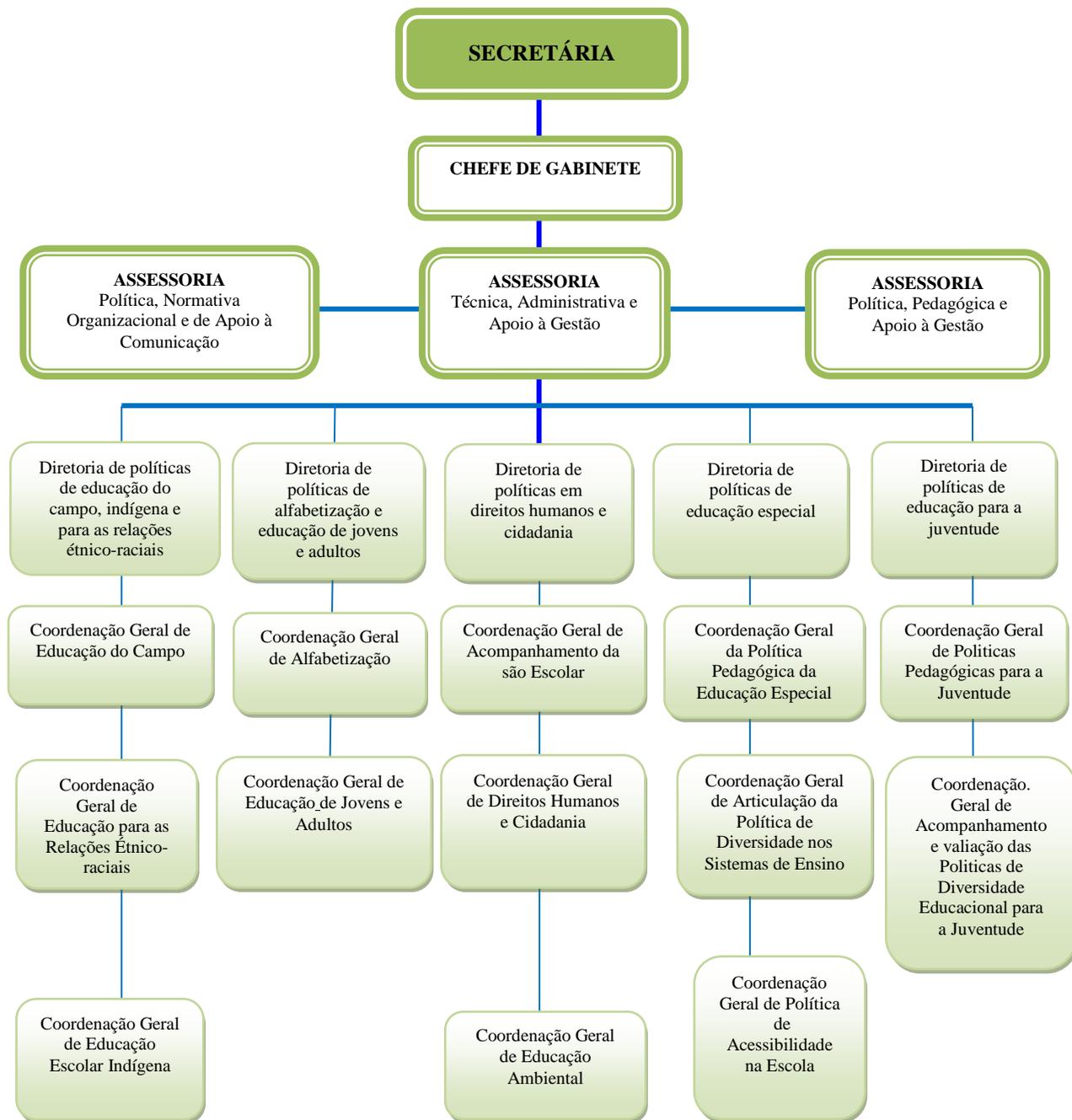
Atenciosamente,  
Marlene Barbosa de Freitas Reis, M.Sc.

Professora concursada da UEG/Inhumas, bolsista da Fapeg e aluna de Doutorado do PPGED/IE/UFRJ (Av. Pasteur, 250, sala 130, Urca - Rio de Janeiro, Cep: 22.290-240).

Telefone para contato: +55 (62) 84424883 - +55 (62) 32186386

*E-mail* para contato: marlenebfreis@hotmail.com.

**ANEXO A**  
**ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA,  
 ALFABETIZAÇÃO, DIVERSIDADE E DIVERSIDADE (SECADI)**



## ANEXO B – QUADRO DE PESSOAL DAS DIRETORIAS DA SECADI

<b>QUANTITATIVO DE FUNCIONÁRIOS<sup>1</sup> QUE COMPÕEM AS DIRETORIAS DA SECADI</b>	
<b>DIRETORIAS DA SECADI</b>	<b>QTDE</b>
DIRETORIA DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO DO CAMPO, INDÍGENA E PARA AS RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS (DPECIRER)	19
DIRETORIA DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO ESPECIAL (DPEE)	12
DIRETORIA DE POLÍTICAS DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (DPAEJA)	11
DIRETORIA DE POLÍTICAS EM DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA (DPDHUC)	12
DIRETORIA DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PARA A JUVENTUDE (DPEJUV)	05
<b>TOTAL DE FUNCIONÁRIOS</b>	<b>57</b>

Fonte: Planilha de Avaliação Individual e Planilha apresentada à CGU no Relatório de Gestão 2012, sendo contabilizados os admitidos após a apresentação do referido Relatório e não foram contabilizados os exonerados.

---

<sup>1</sup> Servidores públicos e cargos comissionados.

## **ANEXO C**

### **MATRIZ CURRICULAR UNIFICADA DO CURSO DE PEDAGOGIA**

Modalidade: Licenciatura

Regime de Funcionamento: Anual/Semestral

Sistema de Funcionamento: Seriado Misto

Integralização: mínimo 8 semestres; máximo 12 semestres

Carga Horária Total (CHT): 3340 horas/aula

Início de Vigência: 2009/1

<b>MATRIZ CURRICULAR UNIFICADA DO CURSO DE PEDAGOGIA DA UEG</b>			
<b>Sem.</b>	<b>Disciplinas</b>	<b>CHS</b>	<b>CHT</b>
1	Arte e educação	4	60
1	Atividades de enriquecimento e de aprofundamento (AEA)	4	60
1	Educação e mídias na sociedade da informação	4	60
1	Leitura, interpretação e produção de textos acadêmicos	4	60
1	Prática pedagógica	4	60
1	Teoria social, educação e estado	4	60
2	Atividades de enriquecimento e de aprofundamento (AEA)	4	60
2	Bases epistemológicas e educação	4	60
2	Corpo, cultura e expressividade	4	60
2	História social da criança	2	30
2	Prática pedagógica	4	60
2	Psicologia da educação - desenvolvimento	4	60
2	Teorias pedagógicas	2	30
3	Atividades de enriquecimento e de aprofundamento (AEA)	4	60
3	Bases linguísticas da alfabetização	4	60
3	Filosofia da educação	4	60
3	Pesquisa em educação	4	60
3	Processos didático-pedagógicos	4	60
3	Psicologia da educação - aprendizagem	4	60
4	Atividades de enriquecimento e de aprofundamento (AEA)	4	60
4	Conteúdos e processos de ensino de Língua Portuguesa I	4	60
4	Conteúdos e processos de ensino de Matemática I	4	60
4	Cultura escolar e currículo	4	60
4	História da educação	4	60
4	Métodos e processos de ensino de alfabetização	4	60
5	Atividades de enriquecimento e de aprofundamento (AEA)	4	60
5	Atividades de orientação I - Docência na educação infantil I	4	60
5	Conteúdos e processos de ensino de Língua Portuguesa II	2	30
5	Conteúdos e processos de ensino de Matemática II	2	30
5	Estágio supervisionado em docência na educação infantil I	-	100
5	Políticas da educação básica	4	60
5	Propostas curriculares e metodológicas em educação infantil	4	60
6	Atividades de enriquecimento e de aprofundamento (AEA)	4	60
6	Atividades de orientação em docência na educação infantil II	4	60
6	Conteúdos e processos de ensino de Geografia	4	60
6	Estágio supervisionado em docência na educação infantil II	-	100
6	Métodos de produção do trabalho científico em educação	4	60
6	Organização e gestão do trabalho pedagógico	4	60
7	Atividades de enriquecimento e de aprofundamento (AEA)	4	60
7	Atividades de orientação em docência nos anos iniciais do ensino fundamental I	4	60
7	Conteúdos e processos de ensino de Ciências	4	60
7	Conteúdos e processos de ensino de História	4	60
7	Estágio supervisionado em docência nos anos iniciais do Ensino Fundamental I	-	100
7	Financiamento e gestão dos recursos da educação	4	60
7	Pesquisa e prática: trabalho de curso I	-	50
8	Atividades de enriquecimento e de aprofundamento (AEA)	4	60
8	Atividades de orientação em docência nos anos iniciais do Ensino Fund. II	4	60
8	Educação e diversidade	4	60
8	Estágio supervisionado em docência nos anos iniciais do Ensino Fundamental II	-	100
8	Linguagem Brasileira de Sinais - LIBRAS	4	60
8	Literatura infantil	4	60
-	Pesquisa e prática: trabalho de curso II	-	50
	Atividades complementares	-	200