



Fundação  
Joaquim Nabuco

Volume 42  
Número 1  
2018

# CIÊNCIA TRÓPICO

Volume 42  
Número 1  
2018

# CIÊNCIA TRÓPICO

Michel Temer  
Presidente da República  
José Mendonça Bezerra Filho  
Ministro da Educação

Luiz Otávio de Melo Cavalcanti  
Presidente da Fundação Joaquim Nabuco  
Joana D'arc de Mendonça Cavalcanti  
Coordenadora da Editora Massangana

Editora  
Alexandrina Sobreira de Moura  
Diretoria de Pesquisas Sociais

Conselho Editorial  
Cátia Lubambo  
Fundação Joaquim Nabuco  
Pedro Hespanha  
Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra  
José Paulo Chahad  
Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo  
Maria Cecília MacDowel Santos  
Universidade de São Francisco, Califórnia  
e Centro de Pesquisas Sociais da Universidade de Coimbra  
Marion Aubrée  
Centre de Recherche sur le Brésil Contemporain (CRBC)  
et no Centre d'Etudes Interdisciplinaires des Falts Religieux (CEIFR)  
da Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS - Paris)  
Maria do Carmo de Lima Bezerra  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília  
Sillvina Carrizo  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)  
Juan Carlos Lerda  
Universidade do Chile  
Denilson Bandeira Coêlho  
Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB)



© 2018, Fundação Joaquim Nabuco

Todos os direitos reservados. Proibida a reprodução por meios eletrônicos, fotográficos, gravação ou quaisquer outros, sem permissão por escrito da Fundação Joaquim Nabuco.

E-mail: [pesquisa@fundaj.gov.br](mailto:pesquisa@fundaj.gov.br)

<http://www.fundaj.gov.br>

*Pede-se permuta  
On demande l' échange  
We ask for exchange  
Pidese permuta  
Si richiede lo scambio  
Man bittet um Austausch  
Intershangho dezirata*

Revisão linguística e tradução: *Luis Henrique Lopes da Silva e Rosane Medeiros de Souza*

Diagramação: *Patricia Okamoto e Robson Santos | Tikinet*

Projeto da capa: *Antonio Laurentino | Editora Massangana*

Ilustração da capa: *Trabalho gráfico executado sobre fragmento da obra intitulada "Filadélfia" (Tinta tipográfica sobre Papel Offset, 1957/59), do pintor Aloísio Magalhães, publicado pela Companhia Editora de Pernambuco – Cepe, no Calendário do mês de fevereiro de 2018, em homenagem ao artista.*

*Ciência & Trópico* - Recife: Fundação Joaquim Nabuco

1973 - Semestral

Continuação do Boletim do Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais (v. 42-1), 1952-1971. A partir do volume 8, que corresponde ao ano de 1980, o Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais passou a se denominar Fundação Joaquim Nabuco.

ISSN 0304-2685 / ISSN eletrônico 2526-9372

CDU 3: 061.6(05)

## SUMÁRIO

Alexandrina Sobreira de MOURA	7-10	Nota editorial
Roque de Barros LARAIA	13-30	Primórdios da Antropologia brasileira
Christiane SPIEL Simon SCHWARTZMAN	31-106	A contribuição da educação para o progresso social
Sandro Guimarães de SALLES Conceição Gislane Nóbrega Lima de SALLES	107-126	Diferença, cultura e educação: caminhos e descaminhos
Válter GOMES Maria de Lourdes MACHADO-TAYLOR Ernani Viana SARAIVA	127-152	O ensino superior no Brasil: breve histórico e caracterização
Ricardo JAPIASSU	153-162	A presença de Pernambuco na obra de Raul Pompeia
Elisabeth Cavalcante dos SANTOS Diogo Henrique HELAL	163-188	O moderno e o tradicional no agreste de Pernambuco

ISSN 0304-2685

ISSN eletrônico 2526-9372

Ciência & Trópico	Recife	v. 42	n. 1	p. 1-232	jan./jun.	2018
-------------------	--------	-------	------	----------	-----------	------

Saulo Diógenes Azevedo Santos SOUTO Rezilda Rodrigues OLIVEIRA	189-215	Inovação social no setor público e instituições de accountability: um estudo da controladoria-geral do estado de Pernambuco
Marcelo Sampaio de ALENCAR	217-232	Uma análise dos resultados econômicos e fiscais da privatização das empresas estatais de telecomunicações

## NOTA EDITORIAL

A cada edição, a Revista Ciência & Trópico reafirma seu caráter interdisciplinar, que traduz um dos seus fundamentos. Traz, neste volume, importantes reflexões sobre Antropologia, Educação, Literatura, Cultura, Economia, dentre outros temas que envolvem a característica multidisciplinar dos artigos e da revista. O comitê editorial tem a honra, portanto, de publicar seu vol. 42, n. 1 do ano de 2018, que é resultado do seu fluxo contínuo, com hospedagem no portal de periódicos da Fundação Joaquim Nabuco.

Introduzindo esta edição, o Dr. Roque de Barros Laraia, em *Primórdios da Antropologia brasileira*, resume a história da Antropologia Cultural no Brasil, a partir do final do século XIX até os meados da década de 70 do século passado, que, em função do surgimento tardio das universidades em nosso país, encontrou abrigo nos Museus. Entre os pontos destacados pelo autor, está o de que, com raras exceções, os primeiros pesquisadores antropólogos foram médicos, como é o caso de Nina Rodrigues (1862-1906). O autor ainda aponta que somente a partir da década de 70 do século XX, é que as Universidades passam a considerar a Antropologia como área de estudo. Ele finaliza o artigo com uma homenagem ao patrono da Fundação Joaquim Nabuco, citando o texto “A escravidão”, no qual Nabuco utilizou argumentos que seriam encampados por qualquer cientista social ao criticar o tratamento desigual da justiça em relação aos escravos.

Os autores Christiane Spiel, Simon Schwartzman, com a colaboração de outros citados no artigo, analisam *A contribuição da educação para o progresso social*. Sabe-se que educação é o processo de aprendizagem

e expansão da cultura que, ao contribuir para a melhoria da condição humana, é um componente central do progresso da sociedade. Foi trazida à discussão a promoção, pela educação, do progresso social por meio de quatro dimensões: humanísticas; cívicas; democráticas; e práticas. Afirmam que a expansão da educação formal, que fez parte do surgimento dos estados-nações e das economias modernas, é um dos indicadores mais visíveis do progresso social. O texto apresenta os principais dilemas e ações necessárias para que a educação corresponda a suas promessas. As políticas de educação informadas pelos conhecimentos criados pela pesquisa social devem conduzir a mais equidade e produtividade, dando ênfase aos seus objetivos cívicos e humanísticos, com especial atenção à formação de professores. Os autores concluíram, portanto, que as estruturas de governança devem ser flexíveis, participativas, responsáveis e conscientes do seu contexto social e cultural, e que, para se alcançar o objetivo de desenvolvimento sustentável, será necessário expandir o acesso e melhorar a qualidade da educação infantil; aprimorar a qualidade das escolas, nas suas diversas perspectivas; fortalecer o papel dos educadores; e tornar os ensinos superior e profissional mais inclusivos e socialmente relevantes.

Em *Diferença, cultura e educação: caminhos e descaminhos*, Sandro Guimarães de Salles e Conceição Gislane Nóbrega Lima de Salles versam sobre as discursividades nas Ciências Humanas e Sociais, que é um marco da Revista *Ciência & Trópico*, levando em conta a diferença étnica e cultural, perscrutando sua relação com a educação. Os autores partem do princípio de que esse debate se faz cada vez mais necessário, considerando a emergência, nas últimas décadas, de políticas destinadas a criar oportunidades iguais para grupos étnicos historicamente excluídos. Outras questões são suscitadas relativas à obrigatoriedade do ensino, na educação básica, da história e cultura afro-brasileira e indígena. Eles trazem uma diferença para além de uma vinculação direta a traços culturais ou étnicos, predeterminados e fixos. Demonstram como as práticas discursivas sobre a diferença serviram, e ainda servem, à manutenção das relações de poder.

Válter Gomes, Maria de Lourdes Machado-Taylor e Ernani Viana Saraiva, por sua vez, apresentam um breve histórico e caracterização da educação superior brasileira, buscando compreender os determinantes da situação atual com vistas a uma adequada política educacional para

o setor, por meio de uma reflexão teórico-metodológica apoiada na perspectiva histórica, no artigo intitulado *O ensino superior no Brasil: breve histórico e caracterização*. Os autores afirmam que a abertura do Ensino Superior privado, a partir de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), propiciou a expansão no número de Instituições e de alunos ingressantes, configurando grande influência da sociedade capitalista globalizada sobre a educação superior brasileira, dando origem ao fenômeno de mercantilização, que é questionada por alguns autores. Por conseguinte, com o levantamento teórico da situação do ensino superior brasileiro, pretende-se contribuir para futuras reflexões sobre as demandas contemporâneas com vistas a uma adequada política educacional para o setor.

Em *A presença de Pernambuco na obra de Raul Pompeia*, Ricardo Japiassu investiga o que o ficcionista constante no título deste artigo escreveu sobre o Recife quando aqui residia, tendo em vista que, tendo sido expulso da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco em São Paulo, radicou-se no Recife para concluir o curso universitário. Ressaltam-se, nas investigações, as reinvenções sobre os carnavais, especificamente os desfiles de maracatus, as Canções sem Metro e todas as manifestações literárias de inspiração pernambucana. O artigo é finalizado com um lamento pela morte de Raul Pompeia e uma declaração do mesmo: “à Notícia e ao Brasil declaro que sou um homem de honra”.

Com o artigo *O moderno e o tradicional no agreste de Pernambuco*, Elisabeth Cavalcante dos Santos e Diogo Henrique Helal realizam discussão teórica sobre como tem se configurado a modernidade no Nordeste brasileiro e, em particular, no Agreste de Pernambuco, avaliando sua construção histórica e social. Partem, então, do pressuposto de que a modernização se deu de forma híbrida nessas realidades sociais, mesclando elementos modernos e tradicionais. Os autores concluem que, no Nordeste, foi possível observar ações modernizantes do Estado ao longo de sua história que se mesclam com ações tradicionais de família e de classe, e destacam que, no Agreste de Pernambuco, a principal marca do hibridismo é a convivência de modos informais e precários de trabalho com o crescimento econômico da região e consequentes exigências por profissionalização.

No artigo *Inovação social no setor público e instituições de accountability: um estudo da Controladoria-Geral do estado de*

*Pernambuco*, Saulo Diógenes Azevedo Santos Souto e Rezilda Rodrigues Oliveira discorrem sobre questões relacionadas à inovação social no setor público decorrentes da visão interdisciplinar que conjuga *design* institucional, positividade organizacional e controle interno, com o objetivo de estudar a Secretaria da Controladoria-Geral do Estado de Pernambuco (SCGE/PE) sob o duplo olhar de sua configuração como organização positiva e instituição de *accountability*. Importantes fatores histórico-institucionais foram discutidos, em paralelo com o exame de temas básicos do funcionamento desse órgão de controle interno, associados a valores pessoais e organizacionais, bem como experiências positivas e grandes realizações, muitas delas relacionadas ao desenvolvimento de competências apreciativas, típicas de organizações positivas. Conseqüentemente, os autores constataram que o estudo da SCGE/PE pode ser configurado como um caso de inovação social no setor público, reunindo fortes características encontradas em organizações positivas, associadas a alguns aspectos indicativos das instituições pautadas pela *accountability*.

Concluindo o repertório de artigos selecionados para esta edição, Marcelo Sampaio de Alencar apresenta uma análise do processo de privatização, incluindo os antecedentes históricos de privatizações, no artigo *Uma análise dos resultados econômicos e fiscais da privatização das empresas estatais de telecomunicações*. Foram apurados os resultados das privatizações em termos de acúmulo de poder e riqueza pelas empresas. Investigaram-se também os investimentos das empresas, os resultados obtidos, e o impacto da privatização nos impostos do Brasil. O autor finaliza o artigo afirmando que, com a venda das empresas estatais de telecomunicações, o governo abdicou de uma receita considerável em termos de tarifas, o que o obrigou a aumentar os impostos ano a ano.

A Revista *Ciência & Trópico* reitera, a cada publicação, seu principal objetivo, que é promover o debate e a circulação de conhecimento nas diversas áreas de pesquisa. Assim, a Revista faz-se como um espaço multidisciplinar que busca compartilhar produções intelectuais no âmbito nacional e internacional, integrando as mais diversas áreas do conhecimento.

***Alexandrina Sobreira de Moura***  
Editora-Chefe

---

**ARTIGOS**



# PRIMÓRDIOS DA ANTROPOLOGIA BRASILEIRA<sup>1</sup>

## *Onset of Brazilian Anthropology*

Roque de Barros Laraia<sup>2</sup>

### RESUMO

Este artigo pretende resumir a história da Antropologia Cultural no Brasil, a partir do final do século XIX até os meados da década de 70 do século passado. Em função do surgimento tardio das universidades em nosso país a Antropologia encontrou abrigo nos Museus. Outro ponto importante destacado é que os nossos primeiros pesquisadores, com raras exceções, foram médicos, como é o caso de Nina Rodrigues (1862-1906), Somente a partir da década de 70 do século XX, é que as Universidades tornam-se o principal espaço para a disciplina.

**PALAVRAS-CHAVE:** Antropologia brasileira. Antropologia cultural. Museus.

### ABSTRACT

This article aims to summarize the history of Cultural Anthropology in Brazil from the late nineteenth century to the mid-70s of last century. Due to the late emergence of the universities in our country, Anthropology found shelter in the Museums. Another important note is that our first researchers, with few exceptions, were Doctors, as is the case of Nina

---

<sup>1</sup> Este texto é baseado na conferência proferida no Seminário de Antropologia em 27 de junho de 2017.

<sup>2</sup> Possui graduação em Bacharelado em História pela Universidade Federal de Minas Gerais (1959) e doutorado em Sociologia pela Universidade de São Paulo (1972). Atualmente é professor emérito da Universidade de Brasília, membro do Conselho Nacional de Imigração e do Conselho Consultivo do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Além disso, tem experiência na área de Antropologia, com ênfase em Etnologia Indígena. [rlaraia@uol.com.br](mailto:rlaraia@uol.com.br)

Rodrigues (1862-1906), only from the 70s of the twentieth century is that universities become the main room for the discipline.

**KEYWORDS:** Brazilian Anthropology. Cultural Anthropology. Museums.

Data de submissão: 05/02/2018

Data de aceite: 05/02/2018

## 1 INTRODUÇÃO

Toda história, como também os mitos, possuem muitas versões e o mesmo ocorre com a história da antropologia brasileira, principalmente no que se refere à origem formal de nossa disciplina. Assim o que se pretende apresentar é apenas uma versão. Porém, antes de entrar propriamente no texto, gostaria de – como se fosse um prólogo ou até mesmo uma anedota – responder a seguinte questão: quando o termo antropologia foi utilizado, pela primeira vez, em relação ao nosso país? Encontramos tal resposta na segunda metade do século XIX, no livro *Viagem do Rio de Janeiro a Morro Velho* (BURTON, 1976). A partir da página 322, ele apresenta as suas observações “sobre a antropologia descritiva de Minas Gerais”. Nesse texto, Burton utiliza os conceitos de uma antropologia biológica da primeira metade do século XIX que admitia a influência da fenotípica nas diferentes formas de comportamento. Dizia ele que a *tez do mineiro é de um pardo escuro morno, raramente corado na face e muitas vezes perturbado pela secreção de biliar, ou pela obstrução dos condutos (?)*. *É na realidade a cor do português de Alagave, onde o mouro viveu durante tanto tempo*.

A seguir, comparando os mineiros com os ingleses, ele afirma: *Entre nós (os ingleses) o temperamento nervoso é mais conhecido pelo cabelo sedoso e fino, aqui temos o mesmo acompanhado por um topete*.

Retomando o nosso tema, pode ser que alguém acredite que a nossa antropologia começou no final do século XIX, nos austeros corredores do Museu Nacional, por onde, entre vitrines repletas de ossos e de estranhos instrumentos, transitavam os primeiros antropólogos físicos, substituídos depois por Edgar Roquette Pinto (1884-1954), Heloisa Alberto Torres (1895-1977) e Raymundo Lopes (1894-1941). Outros buscam transferir esse começo para a Semana Modernista de 1922, em que pontificava a

figura genial de Mario de Andrade (1893-1945), dublê de pesquisador e de turista amador. Mas acreditávamos, juntamente com a colega Mariza Correa, que o nosso primeiro antropólogo foi o médico maranhense, radicado na Bahia, Raymundo Nina Rodrigues (1862-1906), que iniciou os estudos sobre as procedências dos negros trazidos da África para a Bahia. A partir de uma postura inicial – que pode ser rotulada de racista – transformou-se em um forte defensor dos ritos e dos costumes africanos. O seu livro *Africanos no Brasil* (RODRIGUES, 2010) é provavelmente um dos primeiros textos antropológicos produzidos por um autor brasileiro.

A propósito, sempre nos chamou a atenção o papel dos médicos na história da antropologia brasileira. Foram eles os fundadores ou incentivadores da disciplina em diversas regiões do país. Por exemplo, Roquette-Pinto e Arthur Ramos (1903-1949) no Rio de Janeiro; Nina Rodrigues e Thales de Azevedo (1904-1995) na Bahia; Oswaldo Cabral (1903-1978), em Santa Catarina; José Loureiro Fernandes (1903-1977), no Paraná; e René Ribeiro (1914-1990), em Pernambuco.

Inquirido a respeito deste fato, Luiz de Castro Faria (1913-2004) – em entrevista concedida a Helgio Trindade – respondeu: *Com a criação das Faculdades de Filosofia, Ciência e Letras, todas elas eram obrigadas a ter professores de antropologia. (...) no primeiro ano era antropologia biológica, então era um médico escolhido sempre, porque tinha a formação que se prestava a essa aplicação, em termos de raça, crânio...* A resposta em parte é verdadeira. Em primeiro lugar, é necessário recordar que a criação das faculdades se deu na década de 30, quando acreditamos já se podia falar em uma antropologia brasileira. Em segundo lugar, esses médicos não se limitavam a uma antropologia biológica, abordavam também temas da antropologia cultural.

Florestan Fernandes (1958), em “Tendências teóricas da moderna investigação etnológica no Brasil” afirmou ser necessária a existência de centros de difusão do pensamento e do conhecimento científico para ser possível o desenvolvimento das ciências sociais, através do treinamento sistemático de pesquisadores. Como, entre nós, ao contrário de outros países americanos, as Universidades surgiram muito tardiamente, foram os Museus que assumiram essas tarefas. Com efeito, em 1818, foi criado o Museu Nacional no Rio de Janeiro; em 1866, o Museu Paraense Emilio Goeldi; o Museu Paranaense, em 1876; e o Museu Paulista, em 1895.

Assim, podemos afirmar que a pesquisa antropológica já dispunha de um espaço institucional desde o final do século XIX.

Na véspera do ano em que o Museu Nacional completará dois séculos de existência se torna interessante dar um destaque para o desenvolvimento da Antropologia em seu espaço. No primeiro quartel do século XX, o Museu já contava com importantes pesquisadores. Edgard Roquette-Pinto, que além de médico e antropólogo se destacou pela sua versatilidade, participou da Comissão Rondon, realizando pesquisa de campo em Rondônia, junto aos índios Nambikuara. Foi um dos precursores do cinema e da radiofonia no Brasil, tendo criado a primeira estação de Radio do Brasil, a Radio Sociedade do Rio de Janeiro. Foi diretor do Museu Nacional e, como professor, lutou contra as ideias racistas vigentes na época. Foi membro da Academia Brasileira de Letras e do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro.

Heloisa Alberto Torres (1895-1977), a primeira antropóloga brasileira, realizou pesquisa de campo na Ilha de Marajó, no final da década de 20. Foi diretora do Museu Nacional e sucedeu Rondon na Presidência do Conselho Nacional de Proteção aos Índios.

Raymundo Lopes (1894-1941), por sua vez, maranhense, geógrafo, além estudar a pesca, foi o primeiro a escrever sobre os índios Kaapor, localizados no médio Gurupi. O seu principal trabalho refere-se à pesca no Maranhão.

Durante o longo período em que Heloisa Alberto Torres dirigiu o Museu Nacional, importantes pesquisadores estrangeiros receberam o apoio institucional destacando-se Charles Wagley (1913-1991), Curt Nimuendaju (1883-1945) Alfred Metraux (1901-1963), entre outros.

Concordamos com Maria Hermínia Tavares de Almeida (1989) quando afirma que o *início da institucionalização das ciências sociais no país data dos anos 30 e está associado às grandes transformações políticas e institucionais desencadeadas pela revolução de 1930*. Em São Paulo, no ano de 1933, um ano depois de o Estado ter sido derrotado na chamada Revolução Constitucionalista, ocorreu a fundação da Escola Livre de Sociologia e Política, iniciativa de destacadas personalidades civis como Roberto Simonsen, Jorge Street, Armando Sales de Oliveira Pacheco e Silva, Raul Piquet e André Dreyfus (LIMONGI, 1989). Somente no ano seguinte, 1934, com o projeto da elite paulista, destacando-se

Júlio Mesquita Filho, Paulo Duarte, Fernando de Azevedo, entre outros, foi criada a Universidade de São Paulo.

Entretanto, foi no âmbito da Escola Livre de Sociologia Política que, em 1939, as ciências sociais tomaram um grande impulso. Isto se deu com a chegada de Donald Pierson (1900-1995), recém-doutorado pela Universidade de Chicago. Em 1941, ele criou a Pós Graduação em Ciências Sociais. Pierson contou com a colaboração de dois importantes antropólogos estrangeiros: Emilio Willems (1905-1997) e Herbert Baldus (1899-1970). E, desde o início de 1942 até meados de 1944, contou com a participação de, nada menos, que A. R. Radcliffe-Brown (1881-1955). A presença do famoso antropólogo britânico, contemporâneo de Bronislaw Malinowski, (1884-1942) atraiu um significativo número de estudantes, regulares ou ouvintes, entre eles Virginia Bicudo, Lucila Hermann, Oracy Nogueira, Egon Schaden e Virginia Watson (MELATTI, 1978).

Utilizando uma informação de Pierson (CORREA, 2013), relacionamos às disciplinas do primeiro ano de pós-graduação:

“Pesquisas Sociais na Comunidade Paulista” (Pierson);

“Etnologia Brasileira”, Baldus;

“Assimilação e Aculturação no Brasil Meridional” (Willems);

Além de três seminários: “Métodos e Pesquisas Sociais” (Pierson e Rodolfei); Índios do Brasil (Baldus); e “Raça e Cultura”(Pierson). Entre os primeiros mestrandos da Escola Livre de Sociologia e Política, podemos relacionar: Gioconda Mussolini, Lavínia Costa, Florestan Fernandes, David Maybury-Lewis e João Batista Borges Pereira.

## **2 DESENVOLVIMENTO DA ANTROPOLOGIA NA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

Passamos agora ao desenvolvimento da Antropologia na Universidade de São Paulo, que teve como ocupante da Cátedra, Emilio Willems, e a partir de 1949, Egon Schaden. Em 1945, ocorreram as defesas das duas primeiras teses de doutorado em Antropologia: Egon Schaden (1943) “Ensaio Etno Sociológico sobre a mitologia heroica de algumas tribos indígenas do Brasil”, banca presidida por Fernando de Azevedo, e a tese de Lavínia Costa Raymond, “Algumas danças populares do Estado de São Paulo” presidida por Roger Bastide, que resultou em um livro (RAYMOND, 1958).

Surpreendentemente, um espaço de tempo de 20 anos transcorreu até a aprovação da primeira dissertação de mestrado em Antropologia na Universidade de São Paulo: Eunice Ribeiro Durhan (1966): “Mobilidade e assimilação: a história do migrante italiano em um município paulista”. Dois anos depois, a terceira tese de doutorado foi defendida também por Eunice Ribeiro Durhan. A partir dessa data, foram realizadas doze defesas de dissertação e sete de doutoramento. A explicação para esse brusco aumento foi a promulgação, em dezembro de 1962, da Lei 4024, denominada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que modificou radicalmente a educação superior, extinguindo a cátedra além de modificar o sistema seriado de cursos substituindo-o pelo de créditos. E em 3 de dezembro de 1965, o Parecer 977 do Conselho Federal de Educação – mais conhecido como parecer Sucupira – regulamenta os cursos de Mestrado e Doutorado estabelecendo o sistema atual. A Universidade de São Paulo estabeleceu o dia 31 de dezembro de 1972 como prazo final para as defesas dos inscritos no sistema anterior.

Nessa tentativa de reconstruir a história de nossa disciplina, somos levados a adotar uma periodização da história da antropologia no Brasil. Como aluno de Roberto Cardoso de Oliveira (1988), tomei a liberdade de apropriar de sua periodização contida no texto “O que é isso que chamamos de antropologia brasileira?”.

Cardoso de Oliveira (1988) denominou como *heroico* o primeiro período quando “*a profissão de antropólogo e a própria antropologia não estavam institucionalizados entre nós e, portanto, o trabalho de pesquisa tinha o sabor de uma atividade verdadeiramente heroica*”. É o tempo de Roquette-Pinto, Raymundo Lopes e Heloisa Alberto Torres, no Museu Nacional; Arthur Ramos, no Rio de Janeiro; Gilberto Freyre, Carlos Estevão de Oliveira, no nordeste; de Herbert Baldus e Charles Wagley entre os Tapirapé, e sobretudo, de Curt Nimuendaju, o hoje lendário fundador da etnologia brasileira. Cardoso de Oliveira, referindo-se ao clima de heroísmo que se atribuía à pesquisa de campo cita o romance de Basto Ávila, “No Pacoval do Carimbé”, publicado em 1932, que se refere à pesquisa de Heloisa Alberto Torres, realizada na ilha de Marajó em 1929. Segundo ele: *mulher antropóloga era então por demais inesperado!*

O segundo período foi denominado de *carismático* e começa no final da década de 40, com a “obra etnológica de Florestan Fernandes e

as pesquisas de Darcy Ribeiro e Eduardo Galvão que reuniram em torno de si e de seus projetos jovens estudantes de antropologia”. É quando Ribeiro criou, no âmbito do Museu do Índio (fundado por ele em 1953), o primeiro curso de indigenismo (1958) e o segundo curso no ano seguinte no Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, contando, nesse último, com a colaboração de Roberto Cardoso de Oliveira.

O terceiro período, denominado de *burocrático* abrange a década de 50 – e todos os anos seguintes quando ocorrem quatro fatos muito significativos na história da antropologia.

Em 1953, realizou-se, no Museu Nacional, a 1ª Reunião Brasileira de Antropologia, organizada por Heloisa Alberto Torres, tendo como Presidente de Honra, Edgard Roquette-Pinto, e Luiz de Castro Faria, como Secretário. Participaram também da Comissão Organizadora: Eduardo Galvão, Pedro Lima e Tarcísio Messias. Uma bem conhecida foto mostra o público da 1ª RBA: Loureiro Fernandes, Herbert Baldus, Mário Wagner Vieira da Cunha, Thales de Azevedo, René Ribeiro, Egon Schaden, Darcy Ribeiro, Heloisa Alberto Torres, Oracy Nogueira, Manuel Diegues Jr., Marina Vasconcelos, Edson Carneiro, Ruth Landes, Maria Julia Pouchet, Basto Ávila e Luiz de Castro Faria e alguns poucos desconhecidos totalizando trinta pessoas.

O segundo fato é que Darcy Ribeiro, então coordenador da Sessão de Estudos do Serviço de Proteção aos Índios, criou o Museu do Índio em um prédio de propriedade do Ministério da Agricultura, ao lado do Estádio do Maracanã.

Em 1954, realizou-se, no Hotel Esplanada, em São Paulo, o XXXI Congresso Internacional de Americanistas, pela única vez realizado no Brasil.

E finalmente o quarto fato: durante a 2ª Reunião Brasileira de Antropologia, foi criada a Associação Brasileira de Antropologia, tendo Luiz de Castro Faria, como seu primeiro Presidente.

Nos anos 50, continua o predomínio da influência americana na antropologia brasileira. É também o período dos chamados “estudos de comunidades” inspirados na obra de Lynd e Middletown (1929). Foram publicadas mais de uma dúzia de monografias entre as quais destacamos: Emílio Willems (1948) com “Cunha; Tradição e Transição em uma Cultura Rural do Brasil”; Donald Pierson (1951), “Cruz das Almas. A Brazilian Village”; Emílio Willems e Gioconda Mussolini (1952), “Buzio Island.

A Caiçara Community in Southern Brazil”; Charles Wagley (1953), “Amazon Town, A Study of Man in the tropics”; Fernando Altenfelder Silva (1955), “Análise Comparativa de Alguns Aspectos da Estrutura Social de Duas Comunidades do Vale de São Francisco”; Marvin Harris (1956), “Town and Country in Brazil”, etc.

Muitas foram as críticas a esses estudos, como por exemplo, a de Otávio Ianni (1961), mas é inegável a contribuição dos mesmos para o conhecimento da realidade brasileira, na metade do século XX. Em 1962, Maria Laiz Mousinho Guidi publicou o seu trabalho *Elementos de análise dos Estudos de comunidades realizados no Brasil e publicados de 1948 a 1960* que se tornou uma leitura obrigatória para o conhecimento dessa fase de nossa disciplina (GUIDI, 1962).

Nesta altura do texto, consideramos necessário retornar até a década de 30, devido a sua importância para a história de nossa disciplina. Em uma reunião da SBPC em São Paulo houve uma conferência de Antônio Cândido de Mello e Souza que demonstrou a importância dos anos 30 para a história de nosso país – apesar de todas as conturbações políticas da época. Foi quando foram criadas as leis trabalhistas, os institutos de previdência social, o Instituto Nacional do Livro, o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e as nossas primeiras Universidades.

Em 1933, Gilberto Freyre – que foi aluno de Franz Boas, na Universidade de Colúmbia – publicou *Casa Grande & Senzala*. Nenhum outro livro brasileiro foi mais publicado e traduzido para outros idiomas. Também foi o que mais gerou polêmicas. Mas, sem dúvida, pela primeira vez, o sistema patriarcal e rural do nordeste foi discutido a partir de uma perspectiva da história e da antropologia. E também uma ênfase grande é dada à presença do negro na formação da cultura brasileira.

A nossa tendência era de considerar os anos 30 como um marco fundador da etnologia brasileira, pois foi nessa década que se intensificaram as pesquisas de campo entre os índios brasileiros. Mas torna-se necessário fazer duas ressalvas: praticamente a totalidade desses pesquisadores eram estrangeiros e, pelo menos, dois deles já tinham iniciado as suas pesquisas em décadas anteriores: Curt Nimuendaju, que iniciou os seus trabalhos de campo na primeira década do século, e Alfred Métraux, que publicou os seus principais trabalhos na década de 20. Mas o que se pretendeu assinalar foi a intensificação de trabalho de campo por

pesquisadores estrangeiros: Cesar Albisetti, Herbert Baldus, Antônio Colbacchini, Jules Henry, Claude Levi-Strauss, James e Virginia Watson e Charles Wagley. É interessante assinalar que, em um tempo que existiam muitos índios e poucos antropólogos, Herbert Baldus (1899-1970) e Charles Wagley (1913-1991) escolheram como objeto de pesquisa o mesmo grupo: os índios Tapirapé – um pequeno grupo Tupi-Guarani situado no nordeste de Mato Grosso. Ainda faz parte do anedotário de nossa disciplina que esses dois pesquisadores ficaram aguardando que o outro fosse o primeiro a publicar o resultado da pesquisa. Até que Baldus (1970) publicou a sua monografia “Tapirapé, Tribo Tupi no Brasil Central” e iniciou o seu prefácio com a frase: “Escrevo o meu livro para que o meu amigo Charles Wagley possa escrever o seu[...]”. Em 1977, finalmente, foi publicado o livro “Welcome of Tears” (WAGLEY, 1977).

Além do valor etnográfico dos trabalhos de campo realizados pelos pesquisadores estrangeiros, foi importante o recrutamento de jovens estudantes como auxiliares de campo. Esse fato foi uma iniciativa de Heloisa Alberto Torres, diretora do Museu Nacional, que recomendou que – como uma contrapartida – os pesquisadores estrangeiros financiassem a participação dos estudantes brasileiros. Foi assim que, em 1939, no seu regresso aos Tapirapé, Charles Wagley foi acompanhado por Eduardo Galvão e Nelson Teixeira. Em 1941-1942, entre os índios Tenetehara, contou com a colaboração de Eduardo Galvão, Nelson Teixeira e Rubens Meanda. Por outro lado, o casal James e Virginia Watson, em sua pesquisa entre os Kaywoá, no sul do Mato Grosso, também contou com a participação de Galvão, Nelson Teixeira e Pedro Lima, além de um estudante paulista, Juarez Brandão Lopes. Nesse mesmo período Franz Caspar, Francis Huxley, Robert Murphy e Kalervo Oberg realizaram pesquisas entre índios brasileiros.

Não resta dúvida que a parceria mais bem sucedida foi a de Wagley e Galvão. Além de participarem conjuntamente de pesquisa de campo entre os Tapirapé e os Tenetehara, ambos realizaram um estudo de uma pequena comunidade amazônica que denominaram de Itá. Essa pesquisa resultou em dois livros: *Itá. Uma comunidade amazônica*, de Charles Wagley e *Santos e Visagens*, de Eduardo Galvão (tese de doutoramento na Universidade de Columbia, 1952). Em Columbia, Galvão fez parte de uma turma brilhante de estudantes: Eric Wolf, Marvin Harris, Anthony Leeds, Robert Murphy, Morton Fried, entre outros.

Em 1947, Galvão iniciou as suas pesquisas entre os índios do Alto Xingu entre os índios Kamayurá e, posteriormente, trabalhou com os Kayabi, e Juruna. Provavelmente, foi o primeiro antropólogo brasileiro a estudar o sistema de aculturação dos índios Xinguanos.

Carioca de Vila Izabel, Galvão, em 1955, transferiu-se definitivamente para o Museu Paraense Emilio Goeldi. A partir do Museu Emilio Goeldi, continuou a sua pesquisa entre os Xinguanos e iniciou seus estudos do Alto Rio Negro e no baixo Rio Amazonas. Em 1972, realizou a sua última pesquisa de campo no baixo Amazonas. Morreu em agosto de 1976, aos 55 anos em Vila Izabel. Dois meses antes, tinha participado da Reunião Brasileira de Antropologia, em Salvador.

Em 1946, Darcy Ribeiro, mineiro de Montes Claros, graduou-se na Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo, onde teve Herbert Baldus como orientador. Foi quando se iniciou a carreira do mais versátil e meteórico antropólogo brasileiro. Seguindo os passos de seu orientador, partiu para uma pesquisa de campo entre os índios Kadiwéu, no sul do Mato Grosso. Esses índios, também conhecidos como Guaikuru, tiveram uma participação importante na Guerra do Paraguai, devido a suas habilidades como cavaleiros. São também conhecidos pela excelência de suas pinturas corporais. Darcy, então funcionário do Serviço de Proteção aos Índios, foi acompanhado de sua jovem esposa, Berta Gleizer Ribeiro, nascida em 1924 em Beltz, província da Bessarabia, Romênia, que chegou ao Brasil aos sete anos de idade, acompanhada de seu pai e de sua irmã Jenny. Sua irmã foi deportada para a Alemanha e seu pai morreu em um campo de concentração. A menina Berta foi criada por famílias comunistas no Rio de Janeiro e, depois, em São Paulo. Na capital paulista cursou a Escola Técnica de Comércio Alvares Penteado, o que lhe permitiu trabalhar como secretária. Darcy conheceu Berta em um comício do Partido Comunista Brasileiro, em 1946. Casaram em 1948 e, nesse ano, Berta acompanhou Darcy em trabalhos de campo realizados entre os índios Kaiwoá, Terena, Ofaié-Xavante e, principalmente, entre os Kadiwéu.

Em 1950, mudaram para o Rio de Janeiro, onde Darcy passou a chefiar a Seção de Estudos do Serviço de Proteção aos Índios. Nesse mesmo ano, Berta ingressou no curso de História e Geografia do Instituto Lafayette. Em 1953, ingressa no Museu Nacional, como estagiária da Divisão de Antropologia. Nesse mesmo ano, como chefe da Seção de

Estudos do SPI, Darcy fundou o Museu do Índio. Ainda em 1953, Darcy iniciou a sua pesquisa entre os índios Urubu-Kaapor, no vale do rio Gurupi, no extremo oeste do Maranhão. Entre as publicações resultantes dessa pesquisa, destaco *Arte Plumária dos Índios Urubu-Kaapor*, 1957, uma magnífica coleção de planchas reproduzindo verdadeiras joias feitas de penas.

Ao classificar como meteórica a carreira antropológica de Darcy – ao contrário da trajetória da Berta – considere o fato que no final da década de 50 já estava vinculado a Anízio Teixeira no âmbito do Centro Brasileiro de Pesquisa Educacional e, no início da década seguinte, foi fundador e reitor da Universidade de Brasília, Ministro da Educação, Chefe da Casa Civil de João Goulart, perseguido político pela ditadura militar, exilado, vice-governador do Rio de Janeiro, Secretário de Cultura do Rio de Janeiro, Senador da República e Membro da Academia Brasileira de Letras.

E Berta Gleizer Ribeiro? Depois do exílio, retornou ao Museu Nacional; tornou-se doutora, em 1980, pela USP: Pesquisadora 1-A, pelo CNPq, e, em 1995, recebeu a Ordem do Mérito Científico. Tornou-se, enfim – após muitos trabalhos de campo – a principal pesquisadora da cultura material indígena.

Voltando ao terceiro período da classificação elaborada por Cardoso de Oliveira na segunda metade do século XX, constata-se que, com a criação dos cursos de mestrado em Antropologia, diminuiu sensivelmente a possibilidade da existência de antropólogos autodidatas, como o exemplo de Curt Nimuendaju. É a época da valorização dos títulos de pós-graduação. Até o início dos anos 60, o rito de iniciação dos antropólogos era a sua primeira pesquisa de campo. Atualmente é a obtenção do título de doutor.

Os anos 60 constituíram um marco importante do crescimento do papel das Universidades na formação do antropólogo, mas caberia ainda a um Museu uma importante iniciativa. Luiz de Castro Faria e Roberto Cardoso de Oliveira criaram, no início da década, o “Curso de Teoria e Pesquisa em Antropologia Social”, com o apoio do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Brasil. Tratava-se da primeira edição de um curso de especialização que exigia de seus alunos uma dedicação integral, com a presença de 40 horas semanais.

Mais do que isto, o termo *Antropologia Social* indicava uma mudança metodológica. Nos anos 30-50, era predominante na antropologia brasileira a influência da escola histórico-cultural americana, tendo Franz Boas como seu expoente. Darcy Ribeiro optou por seguir a abordagem do néo-evolucionismo americano, tendo Leslie White como expoente, o que era mais próximo de uma orientação de esquerda. Cardoso de Oliveira, porém, optou pela antropologia britânica, tendo como expoentes Bronislaw Malinowski (1884-1942), A.R. Radcliffe-Brown (1881-1955), Raymund Firth (1901-2002); W.H. Rivers (1884-1922), Edmund Leach, Meyer Fortes, Rodney Needhan, Max Glukman, Audrey Richard, Nadel, entre outros.

O segundo período do curso consistia em um trabalho de campo em uma área indígena sob a supervisão de um pesquisador sênior. Na primeira edição do mesmo, o próprio Roberto Cardoso de Oliveira coordenou a pesquisa de campo entre os Terena urbanizados sediados em Aquidauana, Campo Grande e Miranda. As três versões do curso (1960-1962) foram responsáveis pela formação de 12 novos antropólogos: Alcida Ramos, Edson Soares Diniz, Hortência Caminha, Onidia Benvenuti, Roberto DaMatta, Roque de Barros Laraia, Julio Cezar Melatti, Marcos Rubinger, Maria Andrea Loyola, Cecilia Vieira Helm, Maria Stella Amorim e Silvio Coelho dos Santos.

Simultaneamente com a criação do curso de especialização, Cardoso de Oliveira iniciou o projeto “Estudos de Áreas de Fricção Interétnica no Brasil”, que contou com a participação de oito de seus ex-alunos e que resultou na publicação de diversos livros.

Ainda no final de 1962, a Divisão de Antropologia do Museu Nacional firmou um convênio com a Universidade de Harvard para a execução do *Harvard Central Brazil Research Project*, coordenado por David Maybury-Lewis e Roberto Cardoso de Oliveira, que contou com a participação de vários antropólogos americanos como: Terence Turner, Joan Bamberger, Jean Carter Lave, Dolores Newton, J. Christofer Crocker e Cecil Cook – além de Júlio Cezar Melatti e Roberto DaMatta. Várias monografias importantes resultaram dessas pesquisas, destacamos o *Mundo Dividido* de Roberto DaMatta e *Sistema Social Krahô* de Julio Cezar Melatti,.

O golpe militar de 1964 atingiu pesadamente as ciências sociais brasileiras. O seu impacto maior foi no contexto das Universidades e

não dos Museus. A Antropologia, por sua vez, foi menos atingida que a Sociologia, a Ciência Política e a História. A Cadeira de Sociologia da USP, por exemplo, foi praticamente dizimada com as aposentadorias compulsórias de Florestan Fernandes, Fernando Henrique Cardoso e Otávio Ianni. A Reunião Brasileira de Antropologia que deveria ocorrer em 1965 em Brasília foi cancelada. Apesar de tudo isso, foi no segundo lustro dos anos 60, em plena ditadura, que a Antropologia iniciou o seu grande crescimento, fato este que levou Mariza Correa a perguntar: “como em um chão político tão inóspito pode florescer a planta da antropologia”?

Em julho de 1968 – seis meses antes do AI-5 – o Museu Nacional deu início ao primeiro Programa de Mestrado em Antropologia Social, em conformidade com as normas estabelecidas pela Portaria Sucupira. Isso foi possível graças ao empenho de Roberto Cardoso de Oliveira e à forte cooperação de David Maybury-Lewis, que conseguiu o apoio da Fundação Ford. Foram selecionados 12 alunos, metade deles provenientes da PUC do Rio de Janeiro. Eram eles Alice Rangel, Claudia Menezes, Eurípedes Cunha Dias, Lucia Matoso Câmara, Lygia Sigaud, Madalena Diegues, Maria Andréa Loyola, Maria Rosilene Alvim, Neide Esterci, Otávio Velho, Paulo Marcos Amorim e Wagner Rocha.

Alguns dos alunos citados participaram de um projeto, também no âmbito do Convênio com a Universidade de Harvard, visando ao estudo comparativo das populações rurais das regiões Nordeste e Centro-oeste. David Maybury-Lewis coordenou a pesquisa no Nordeste e Francisca Izabel Vieira Keller, no Brasil Central, mais precisamente no eixo Belém-Brasília.

A década de 70 – paradoxalmente durante os anos mais duros da ditadura militar – constituiu o momento mais importante na consolidação da disciplina no Brasil. Surgem novos programas de pós-graduação em Antropologia, como os da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, da Universidade Federal de Pernambuco e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Ao lado das instituições citadas, o período final da década foi marcado por centros de pesquisas antropológicas, ao lado do ensino *lato senso*, como o Museu do Índio, no Rio de Janeiro; o Museu Paulista; o Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais; além da Universidade Federal do Paraná. O desenvolvimento ocorria também nos Programas em Ciências Sociais, nos quais a Antropologia aparecia como uma área de concentração. Faziam parte dessa categoria o Instituto

de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia; o Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Catarina; o Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais; a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; e o Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Um levantamento realizado pelo CNPq, no início da década seguinte, indicava que o corpo docente antropológico, nas Instituições acima mencionadas, era constituído por 164 professores, sendo 61 portadores de grau de doutor; 65 mestres, 14 livres docentes e 24 outros (?).

No que se refere às publicações especializadas, a década de 70 marca o fim do monopólio da Revista de Antropologia, editada por Egon Schaden na USP; da Revista do Museu Paulista, editado por Herbert Baldus; bem como dos boletins de diferentes Museus. Em Brasília, no ano de 1976, surge o Anuário Antropológico. A partir de então, cada Programa foi criando a sua própria revista. Antes disto, artigos de Antropologia podiam ser publicados em revistas como Dados, Religião e Sociedade, etc.

Até o início dos anos 70, a etnologia indígena e os estudos relacionados com os negros – em menor escala – constituíam os temas dominantes da disciplina. Graças ao incentivo de diferentes agências de financiamento de pesquisa – Finep, Fapesp, Fundação Ford e o Conselho Nacional de Pesquisa – surgem novas linhas de pesquisas: antropologia das sociedades rurais, urbana, da saúde, identidade étnica, frentes de expansão, rituais e simbolismo, do gênero, etc.

Além de tudo que foi dito sobre a década de 70, ela foi palco de um ato político muito importante para a história de nossa disciplina. Como todos sabem, a 7ª Reunião Brasileira de Antropologia – que deveria ser realizada em Brasília em 1965 – não aconteceu. Com o golpe militar e a crise da UnB, que acarretou a demissão de Eduardo Galvão da Universidade, a reunião tornou-se inviável. Enfim ela ocorrendo em 1966, em Belém, durante as comemorações do primeiro centenário do Museu Emílio Goeldi, quando foi eleito Presidente o Professor Manuel Diegues. Em 1971, graças aos esforços dos professores da USP, Egon Schaden e João Batista Borges Pereira, foi realizada a 8ª ABA, quase que clandestinamente, durante o 1º Encontro Internacional de Estudos Brasileiros, que contou com a participação de importantes *brazilianists*.

Como o número de sócios efetivos foi pequeno, não ocorreu a eleição de uma nova diretoria. O presidente continuou sendo Manuel Diégues.

Finalmente, em 1974, graças ao empenho de Manuel Diégues Jr. e de Silvio Coelho dos Santos, foi possível a realização, em Florianópolis, da 9ª ABA. Como em todas as reuniões anteriores, era esperado um número pequeno de participantes. No entanto, chegaram mais de 400 pessoas. Numerosos ônibus do nordeste e de Belém chegaram transportando estudantes dos cursos de Ciências Sociais e, principalmente, dos novos programas de pós-graduação. Nessa reunião, Thales de Azevedo foi eleito Presidente da ABA com a incumbência da realização da 10ª Reunião em Salvador. Desde então nunca mais houve falhas nas reuniões da ABA.

### **3 CONCLUSÃO**

Neste texto consideramos necessário acentuar a importância da década de 70 para o desenvolvimento da nossa disciplina. Não resta dúvida que é difícil entender como tudo aconteceu em um dos piores momentos da ditadura militar. Nunca é demais ressaltar o importante papel desenvolvido pela Fundação Ford apoiando a criação do PPGAS do Museu Nacional; do PPGAS e do Departamento de Economia da UnB; do Departamento de Ciências Sociais da UFMG, além da criação do CEBRAP em São Paulo que abrigou vários dos aposentados compulsoriamente da USP. E finalmente, a Fundação Ford apoiou ativamente a criação da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, ANPOCS, em julho de 1977.

A ABA também contou com o forte apoio da SBPC, que se constituiu em um forte espaço de luta contra a ditadura e que esteve sempre ao lado da ABA em manifestações de apoio às sociedades indígenas.

Mas um desafio maior estava por vir: em 1978, o Ministério do Interior apresentou um Projeto de Lei de Emancipação das comunidades indígenas. A ABA divulgou um documento de protesto mostrando que o Estado pretendia lavar as mãos de suas responsabilidades. “se utilizando de um discurso aparentemente generoso escondia o fato que a Lei de Emancipação entregaria os índios a forças infinitamente mais poderosas que lhes tomarão em curto prazo as suas terras e as transformarão em mão de obras baratas” (DE BARROS LARAIA, 2014).

Convencido pelos argumentos apresentados, o General Ismarth de Araújo, Presidente da FUNAI, convidou os antropólogos Carmen Junqueira (PUC/SP), Cecília Maria Vieira Helm (UFPR), Egon Schaden (USP), Lux Vidal (USP, Maria Manuela Carneiro da Cunha (USP), Pedro Agostinho da Silva (UFBA), Roberto Cardoso de Oliveira (UnB), Roberto da Matta (MN/UFRJ), e Silvio Coelho dos Santos (UFSC) para comparecerem a uma reunião do Conselho Indigenista da FUNAI, nos dias 12 e 13 de dezembro. Estavam ainda presentes, Roque de Barros Laraia (UnB) e Charlotte Emerich (MN/UFRJ), representantes do Ministério da Educação no referido Conselho. Após a leitura do documento da ABA, ocorreu a votação pelos membros do Conselho e o Projeto foi arquivado.

Neste trabalho, nos limitamos ao que chamamos de primórdios da Antropologia no Brasil e nos restringimos a autores que se autodenominavam antropólogos. Mas, com certeza, poderíamos incluir em nossa listagem muitos outros autores como Euclides da Cunha, com sua magnífica descrição dos homens do sertão; ou então Sérgio Buarque de Holanda, e muitos outros escritores importantes que nos descreveram o modo de vida de nosso povo. Assim como Francisco de Assis Resende, que nasceu em Campanha, em Minas Gerais, em 1832, onde viveu a maior parte de sua vida. Esta seria totalmente ignorada pelas gerações seguintes se aquele cidadão comum não tivesse deixado em um manuscrito, endereçado aos seus netos, a sua própria biografia. A sua vida discreta e corriqueira, sem grandes aventuras – a não ser uma exaustiva viagem a cavalo até o Rio de Janeiro, quando ainda tinha 14 anos – com certeza pouco interesse poderia despertar aos seus possíveis leitores. Contudo, a sábia providência de seus descendentes de tornar público o conteúdo de seu legado demonstrou uma grande capacidade etnográfica do mesmo em descrever o cotidiano de uma pequena cidade do sul de Minas Gerais, no final do século XIX, o que tornou a leitura muito gratificante.

Assim, consideramos ainda aberta a discussão sobre o princípio de nossa disciplina. Em texto de introdução à Antropologia, fizemos questão de mostrar que o conceito antropológico de cultura antecede de muito a definição vitoriana de Tylor, (1871) e muito posterior a de Confúcio, quatro séculos antes de Cristo, quando afirmou que a “natureza dos homens é a mesma, são os seus hábitos que os mantem separados”!

Finalizando, como uma homenagem ao patrono da Fundação Joaquim Nabuco, gostaria de comentar que um ano antes de Tylor, o jovem Joaquim Nabuco escreveu o seu texto *A Escravidão*. Nesse texto, que é um forte libelo contra aquela instituição, Nabuco utilizou argumentos que seriam encampados por qualquer cientista social ao criticar o tratamento desigual da justiça em relação aos escravos. Portanto, consideramos de grande valia colocá-lo também entre os nossos valerosos precursores.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; MICELI, Sergio. Dilemas da institucionalização das ciências sociais no Rio de Janeiro. *História das ciências sociais no Brasil*, v. 1, p. 188-216, 1989.
- BALDUS, Herbert. *Tapirapé: tribo tupi no Brasil Central*. Companhia Editora Nacional, 1970.
- BURTON, Richard Francis. *Viagem do Rio de Janeiro a Morro Velho*. Belo Horizonte, Editora Itatiaia, 1976.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. O que é isso que chamamos de antropologia brasileira. *Sobre o pensamento antropológico*, p. 109-128, 1988.
- CORRÊA, Mariza. Repensando a família patriarcal brasileira. *Cadernos de pesquisa*, n. 37, p. 5-16, 2013.
- DE BARROS LARAIA, Roque. Os Primórdios da Antropologia Brasileira (1900-1979). *ACENO-Revista de Antropologia do Centro-Oeste*, v. 1, n. 1, p. 10-22, 2014.
- DURHAM, Eunice. *Mobilidade e assimilação: a história do imigrante italiano num município paulista*. São Paulo: IEB, 1966.
- FERNANDES, Florestan. *Tendências teóricas da moderna investigação etnológica no Brasil*. Etnologia e Sociologia no Brasil. São Paulo, Editora Anhambi, 1958.
- GUIDI, Maria Lais Mousinho. *Elementos de análise dos “estudos de comunidades” realizados no Brasil e publicados de 1948 a 1960*. Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, 1962.
- HARRIS, Marvin. *Town & Country in Brazil: a sócio-anthropological study of a small Brazilian town*. New York, EUA: The Norton Library, 1956.
- IANNI, Octavio. Estudo de comunidade e conhecimento científico. *Revista de Antropologia*, p. 109-119, 1961.
- LIMONGI, Fernando. A escola livre de sociologia e política em São Paulo. *História das ciências sociais no Brasil*, v. 1, n. 217-233, 1989.
- LYND, Robert S.; MIDDLETOWN, H. M. *A study in contemporary American culture*. New York, 1929.

- MELATTI, Julio Cezar. *Ritos de uma tribo timbira*. Ed. tica, 1978.
- PIERSON, DONALD. Cruz das Almas: *A Brazilian village* (Institute of Social Anthropology, Publication N. 10). Washington, DC: US Government Printing Office, 1951.
- RAYMOND, Lavínia Costa. *Algumas danças populares no Estado de São Paulo*. Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, 1958.
- SCHADEN, Egon. *Ensaio etno-sociológico sobre a mitologia heróica de algumas tribos indígenas do Brasil*. Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, 1946.
- SILVA, Fernando Altenfelder. *Análise comparativa de alguns aspectos da estrutura social de duas comunidades do vale do São Francisco*. Universidade de Paraná, Museu paranaense, 1955.
- RODRIGUES, Raymundo Nina. *Os africanos no Brasil*. 2010.
- TYLOR, Edward Burnett. *Primitive culture: researches into the development of mythology, philosophy, religion, art, and custom*. J. Murray, 1871.
- WAGLEY, Charles . *Amazon Town: a study of man in the tropics*.(The Macmillan Company, New York.) 1953.
- \_\_\_\_\_. *Welcome of Tears: The Tapirapé Indians of Brazil*, 1977.
- WILLEMS, Emilio. *Cunha; tradição e transição em uma cultura rural do Brasil*. São paulo, 1947.
- \_\_\_\_\_; MUSSOLINI, Gioconda. *Buzios Island: a caiçara community in Southern Brazil*. JJ Augustin, 1952.

# A CONTRIBUIÇÃO DA EDUCAÇÃO PARA O PROGRESSO SOCIAL<sup>1</sup>

*International Panel for Social Progress*

Christiane Spiel<sup>2</sup>  
Simon Schwartzman<sup>3</sup>

## RESUMO<sup>4</sup>

A educação é o processo de aprendizagem e expansão da cultura que, ao contribuir para a melhoria da condição humana através de mais conhecimento, saúde, condições de vida, equidade social e produtividade, é um componente central do progresso social. Espera-se que a educação promova o progresso social através de quatro dimensões diferentes, mas inter-relacionadas: a humanística, pelo desenvolvimento das virtudes pessoais e coletivas em toda a extensão; a cívica, pelo aprimoramento da vida pública e participação ativa em uma sociedade democrática; a econômica, proporcionando aos indivíduos habilidades intelectuais e práticas que os tornem produtivos e melhorem suas condições de vida

---

<sup>1</sup> Versão brasileira de “The contribution of education to social progress”, capítulo 19 do relatório do International Panel for Social Progress, <https://www.ipsp.org>, a ser publicado pela Cambridge University Press em junho de 2018. Tradução de Simon Schwartzman. Os autores agradecem os comentários e sugestões de Maria Balarin, Emilio Blanco, Ricardo Cantoral, Martin Carnoy, Juan Espínola, Leonardo Garnier, Cornelia Gräsel, Blanca Heredia, V.V. Krishna, Johan Muller, Juan Carlos Navarro, Silvia Ortega, Lila Pinto, Kerstin Schneider, Isabel F. Schwartzman, Ian Whitman.

<sup>2</sup> PhD em Psicologia pela Universidade de Viena, Áustria. [christiane.spiel@univie.ac.at](mailto:christiane.spiel@univie.ac.at)

<sup>3</sup> PhD em Ciências Políticas pela University of California, Berkeley. Pesquisador do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade no Rio de Janeiro. [simon@schwartzman.org.br](mailto:simon@schwartzman.org.br)

<sup>4</sup> Autores colaboradores: Marius Busemeyer (Universidade de Konstanz, Alemanha), Nico Cloete (CHET, África do Sul), Gili Drori (hebraico Universidade, Israel), Lorenz Lassnigg (Instituto de Estudos Avançados, IHS Viena, Áustria), Barbara Schober (Universidade de Viena, Áustria), Michele Schweisfurth (Universidade de Glasgow, Reino Unido), Suman Verma (Universidade de Panjab, Índia).

Contribuidores: Bilal Bakarat, Peter Maasen, Rob Reich.

e desenvolvam a sociedade; e através da promoção da equidade social e da justiça.

A expansão da educação formal, que fez parte do surgimento dos estados-nações e das economias modernas, é um dos indicadores mais visíveis do progresso social. Ao se expandir, a educação criou uma rede complexa de instituições organizadas conforme diferentes trajetórias ao longo da vida, da educação inicial até os estágios finais do ensino superior, passando por diferentes ciclos escolares, e continuando com a educação ao longo da vida. Esta rede de instituições está sujeita a rupturas e clivagens que refletem suas diversas origens, objetivos históricos e desenvolvimentos assíncronos em diferentes regiões. Começando pela educação elementar, as instituições educacionais se expandiram horizontalmente (por campos de estudo, temas ou ocupações) e verticalmente (por níveis e credenciais). A distribuição de crianças e jovens por diferentes trajetórias e instituições, por uma combinação de escolhas e condicionamentos, é um processo central na educação formal que em parte modifica, mas também reflete e reproduz as desigualdades sociais preexistentes.

Este texto apresenta os principais dilemas e ações necessárias para que a educação corresponda a suas promessas. As políticas de educação, informadas pelos conhecimentos criados pela pesquisa social, devem levar a mais equidade e produtividade, dando ênfase aos seus objetivos cívicos e humanísticos, com especial atenção à formação de professores. As estruturas de governança devem ser flexíveis, participativas, responsáveis e conscientes do seu contexto social e cultural.

A nova agenda dos *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para 2030*, estabelecida em 2015 pelas Nações Unidas, requer, para sua implementação, um novo paradigma de cooperação internacional baseado no conceito de *parceria global plena* e o princípio de que *ninguém será deixado para trás*. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 para a Educação visa “garantir educação inclusiva e de qualidade para todos e promover a aprendizagem ao longo da vida”. Para conseguir isso, será necessário: (1) expandir o acesso e melhorar a qualidade da educação infantil, como condição prévia para o bom desempenho educacional ao longo da vida em todos os seus objetivos; (2) melhorar a qualidade das escolas, nas interações diretas dos alunos

com seus grupos de iguais, educadores e meio circundante, e cuidando de suas características institucionais, como o tamanho das turmas, o número de alunos por professor, as qualificações dos professores e suas condições de trabalho, e a provisão de um currículo significativo e relevante; (3) fortalecer o papel dos educadores, considerando que os professores não são apenas portadores de conhecimento e informação, mas modelos de comportamento que têm um impacto significativo nas disposições das crianças em direção à educação e à vida em geral; (4) tornar o ensino superior e profissional mais inclusivo e socialmente relevante, aumentando assim as oportunidades para que estudantes de todos os setores da sociedade possam ampliar sua educação de forma significativa e prática, eliminando barreiras sociais e culturais ao acesso e reduzindo as hierarquias entre instituições e carreiras de maior ou menor prestígio e reconhecimento. Além disso, recomenda-se o uso adequado das oportunidades criadas pelas novas tecnologias digitais. Elas não são uma bala mágica que irá substituir as instituições educacionais existentes e criar um novo mundo de aprendizagem. Mas podem ser instrumentos poderosos para melhorar a qualidade e a relevância da educação e sua contribuição para o progresso social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Educação. Progresso social. Cultura.

### **ABSTRACT**

Education is the process of learning and expanding culture, and, as it contributes to the improvement of the human condition through better knowledge, health, living conditions, social equity and productivity, is a central tool for social progress. Education is expected to foster social progress through four different but interrelated purposes: humanistic, through the development of individual and collective human virtues to their full extent; civic, by the enhancement of public life and active participation in a democratic society; economic, by providing individuals with intellectual and practical skills that make them productive and enhance their and society's living conditions; and through fostering social equity and justice.

The expansion of formal education, which was part of the emergence of the nation states and modern economies, is one of the most visible

indicators of social progress. In its expansion, education created a complex web of institutions distributed according to different paths along the life course, from early education through the school cycles to the final stages of higher education, continuing with the provision of lifelong education. This web of institutions is subject to breaks and cleavages that reflect their diverse and multiple historical origins and purposes and the asynchronous developments in different regions. From primary schooling, education institutions grew horizontally (by learning fields, subjects, or occupations) and vertically (by levels and credentials.) The allocation of children and young people to different tracks and institutions, by a mixture of choice and assignment, is a core process in formal education that often reflects and reproduces preexisting inequalities.

The chapter presents the main dilemmas and actions needed to allow education to fulfill its promises. Education policies, informed by the knowledge created by social research, should lead to more equity and productivity, while giving more emphasis to its civic and humanistic purposes, with special attention to teacher education. Governance structures should be flexible, participatory, accountable and aware of their social and cultural context.

The new agenda of *Sustainable Development Goals for 2030* established in 2015 calls for a new cooperative paradigm based on the concept of *full global partnership* and the principle of *no one will be left behind*. Sustainable Development Goal 4 for Education aims “to ensure inclusive and quality education for all and promote lifelong learning”. This provides a broad framework for education’s contribution to social progress. To achieve this, it is necessary: (1) to expand access and improve the quality of early childhood education, as a precondition for life-long educational success in all its goals; (2) to improve the quality of schools, including in learners’ direct interactions with their peer groups, educators and the surroundings; in institutional characteristics such as group size, student-teacher ratio, teacher qualifications and spatial and material conditions, and in the provision of a meaningful and relevant curriculum; (3) to enhance the role of educators, considering that teachers are not just carriers of knowledge and information, but role models that have a significant impact on children’s dispositions towards learning and life more generally; (4) to make higher and vocational education more

inclusive and socially relevant, thereby enhancing the opportunities for students of all sectors of society to further their education in a meaningful and practical ways, eliminating social and cultural restrictions to access and reducing the dividing lines between high and low prestige and esteem between institutions and careers. Additionally, appropriate use of the opportunities created by the new digital technologies is recommended. These are not a magic bullet that will replace existing educational institutions and create a new learning world. But they can be powerful instruments to improve the quality and relevance of education and its contribution to social progress.

**KEYWORDS:** Education. Social progress. Culture.

Data de submissão: 14/12/2017

Data de aceite: 14/12/2017

## **1 EDUCAÇÃO E PROGRESSO SOCIAL**

A cultura, descrita em um texto clássico como “esse complexo que inclui conhecimento, crença, arte, moral, direito, costume e quaisquer outras capacidades e hábitos” (TYLOR, 1870), é a característica mais distintiva das sociedades humanas. A educação é o processo de aprendizagem e expansão da cultura e, na medida em que contribui para a melhoria da condição humana através de melhores e mais conhecimentos, saúde, condições de vida, equidade social e produtividade, é um instrumento central para o progresso social. A educação se dá informalmente, começando pelas interações das crianças com seus pais e outras pessoas significativas e continuando pela experiência prática ao longo da vida, mas torna-se, em grande parte, formal nas sociedades complexas, na medida em que é codificada (em cartilhas, catecismos, livros didáticos, manuais) e proporcionada por instituições especializadas (organizações religiosas, escolas, universidades, corporações profissionais, academias, sistemas de aprendizagem) de acordo com diferentes métodos (colaboração, demonstração, experimentação, interpretação, palestras, memorização, prática). Este texto trata do campo complexo da educação formal, que sempre esteve intimamente relacionado com o poder das instituições políticas e é moldado e influenciado por partidos políticos, movimentos e processos concorrentes que buscam implementar seus propósitos e programas.

Espera-se que a educação promova o progresso social através de quatro funções diferentes, mas inter-relacionadas. Historicamente, a primeira é a função humanista, o desenvolvimento das virtudes humanas individuais e coletivas em toda sua extensão. Na tradição europeia, as questões relacionadas às dimensões humanistas e iluministas da educação eram tratadas em termos do conhecimento e dos valores imbuídos nos currículos escolares clássicos. Mais recentemente, a atenção se volta para as experiências de aprendizado dos estudantes nas escolas, e como elas podem contribuir para desenvolver as competências valorizadas tanto pelos estudantes quanto pela sociedade como um todo. Na educação superior, os principais temas da dimensão humanista são o uso da ciência e da tecnologia para a compreensão e a melhoria da condição humana, a apreciação pelo estudo das humanidades, a ênfase na responsabilidade humana e, cada vez mais, a responsabilidade coletiva de proteger o meio ambiente e as espécies vivas contra o uso predatório dos recursos planetários.

A segunda contribuição da educação para o progresso social é o aprimoramento da vida cívica e a participação ativa em uma sociedade democrática, não só através da aprendizagem dos conteúdos da educação cívica, mas também através da experiência prática de viver e trabalhar com outras pessoas no ambiente escolar e em atividades comunitárias. A expectativa é que as pessoas bem educadas sejam cidadãos informados, responsáveis e envolvidos, capazes de compreender e participar da melhor forma das atividades de criação, manutenção e melhoria das instituições complexas das sociedades contemporâneas.

A terceira função é a produtividade econômica. Espera-se que a educação proporcione aos indivíduos habilidades intelectuais e práticas que os tornem produtivos e melhorem suas condições de vida. Sociedades com cidadãos mais educados tendem a ser mais ricas e mais produtivas. Os vínculos entre educação e produtividade podem ser diretos, como quando os estudantes adquirem as habilidades e competências específicas para um ofício ou profissão, ou mais gerais, quando adquirem as competências mais gerais - humanísticas, sociais e intelectuais - requeridas para participar plenamente da vida social contemporânea.

A quarta função é a promoção da equidade e da justiça social. A educação é buscada por indivíduos e suas famílias e promovida por governos e organizações sociais como mecanismo de mobilidade social

e inclusão, na expectativa de que ajude a romper as barreiras de exclusão e fragmentação social, étnica e cultural; mas também pode contribuir para a reprodução de divisões na sociedade e manter as desigualdades. Para que a educação possa ampliar a equidade social, são necessárias políticas para combater seus efeitos discriminatórios, incluindo o uso de recursos para assegurar o acesso universal equitativo a uma educação de qualidade.

A análise das contribuições da educação para o progresso social é, portanto, uma tarefa tanto normativa como empírica. Precisamos especificar o que se pode esperar que a educação ofereça, como essas expectativas são atendidas em diferentes contextos e tempos históricos, se essas expectativas merecem ser buscadas, e o que pode ser feito para alcançá-las, com base em evidências empíricas. O pressuposto geral deste texto é que as quatro funções são importantes e inter-relacionadas, e que o progresso social é dificultado quando alguns deles são negligenciados em benefício de outros.

O texto está estruturado da seguinte forma. A primeira seção apresenta o contexto histórico e contemporâneo da educação numa perspectiva global, com foco nas duas tendências dominantes de expansão e diferenciação em todos os níveis. A segunda seção trata de como as políticas educacionais podem contribuir para a realização de suas quatro principais funções. A seção três trata da contribuição da pedagogia e do currículo, e a seção quatro do tema da governança. A quinta seção, finalmente, apresenta algumas das principais ações necessárias para que a educação cumpra as expectativas de contribuir para o progresso social.

## **2 O CONTEXTO: expansão e diferenciação**

A expansão da educação formal, que fez parte do surgimento dos estados-nações e das economias modernas, é um dos indicadores mais visíveis do progresso social. A noção de que todas as pessoas deveriam ser capazes de ler os livros sagrados é parte das tradições judaica, protestante e muçulmana, mas nunca foi totalmente praticada e se limitava praticamente aos homens (HANNA, 2007; VINCENT, 2000; GAWTHROP e STRAUSS, 1984; BOTTICINI e ECKSTEIN, 2012). Essa noção foi adaptada e difundida pelos estados-nações ocidentais modernos e industrializados e exportada para suas colônias e áreas de influência. Em outras

culturas, as instituições educacionais moldaram divisões societárias ou elites selecionadas, como por exemplo, o monopólio educacional dos Brâmanes na Índia ou o sistema de exame confuciano na China. No final do século XIX, os Estados Unidos, Austrália, Canadá e Nova Zelândia já haviam universalizado a educação para suas crianças, seguida de perto pela Europa do Norte. Na Ásia, a expansão da educação primária começou no Japão, seguida mais tarde por Taiwan, Tailândia, Sri Lanka e Filipinas. Na América Latina e África, a educação formal se expandiu primeiro em áreas de forte imigração europeia, como Argentina, Chile, Uruguai e Sul do Brasil, bem como na África do Sul e no Zimbábwe (BENAVOT e RIDDLE, 1988). Os países socialistas, historicamente, colocaram muita ênfase na criação de sistemas de educação de massa, fortemente ligados à economia planejada e imbuídos de suas ideologias políticas. Em 1950, cerca de 47% das crianças de 5 a 14 anos do mundo estavam matriculadas na escola. Em 2010, já eram 89,1%.

O ensino secundário, que inicialmente era, sobretudo, um estágio preparatório para os poucos que se dirigiam às universidades, tornou-se parte do sistema escolar regular, começando pelo “movimento do ensino médio” nos Estados Unidos no início do século XX e se espalhando depois para a Europa e outros países. Em todo o mundo, o número de estudantes do ensino médio passou de 187 para 545 milhões entre 1970 e 2010, triplicando de tamanho e capturando 63% da faixa etária relevante.

Até o início do século XIX, os estudos superiores se limitavam a uma pequena elite de líderes religiosos, burocratas e profissionais liberais, educados em universidades e outros centros de estudo de prestígio, geralmente associados a instituições religiosas. Na segunda metade do século XX, o ensino superior tornou-se um fenômeno de massa, atingindo 32 milhões de estudantes em todo o mundo em 1970 e 182 milhões em 2010 (TROW, 2007; SCHWARTZMAN, PINHEIRO e PILLAY, 2015; SCHOFER e MEYER, 2005).

Essa expansão extraordinária da educação formal, em volume e alcance, resultou de uma combinação de fatores. Para os modernos estados nacionais, a educação pública era considerada um instrumento de coesão social e cidadania, e um meio de formar os recursos humanos necessários para administrar o Estado e melhorar a economia. Organizações religiosas e igrejas continuaram a participar fortemente na educação, às vezes em parceria e às vezes em disputa com os estados nacionais.

Os setores empresariais também se envolveram, criando seus próprios sistemas de educação profissional ou participando da formulação de políticas educacionais de seus países e regiões.

Esse crescimento foi também uma resposta à expansão das aspirações da população. Para um número crescente de pessoas, o acesso à educação foi percebido como um canal de mobilidade social. Mais do que uma via para o acesso a empregos públicos e privados, a educação passou a ser vista como um direito pessoal, que deveria pavimentar o caminho para outras formas de participação, incluindo os benefícios da liberdade de escolha, um bom emprego, renda e prestígio social. Após a Segunda Guerra Mundial, o direito à educação foi consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e incorporado ao trabalho de organizações internacionais como a UNESCO, que não só disseminaram o evangelho da expansão da educação, como também ajudaram os países a organizar seus sistemas escolares. Em 1990, a Conferência Mundial de Jomtien sobre Educação para Todos estabeleceu o objetivo de prover educação primária gratuita e obrigatória para todas as crianças do mundo, com o apoio financeiro e técnico de doadores públicos e privados. Isso foi expandido com o Objetivo 2 de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas de 2000, que estabeleceu como meta a universalização da educação primária completa e, em 2015, pelo novo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4, que enfatiza as dimensões de qualidade e resultados da aprendizagem. Desde a década de 1990, diferentes instituições começaram a implementar avaliações internacionais do desempenho dos alunos em linguagem, matemática e ciências, na suposição de que, independentemente das línguas e tradições culturais locais, todas as pessoas do mundo deveriam adquirir o mesmo conjunto de habilidades cognitivas e competências não cognitivas básicas necessárias para a plena cidadania nas sociedades contemporâneas.

A seguir tratamos mais detalhadamente do tema da diferenciação de trajetórias e instituições educacionais. O ensino superior e as universidades são apresentados em uma subseção distinta, pois diferem em muitos sentidos de outras instituições de educação formal.

## 2.1 DIFERENCIAÇÃO: PRINCIPAIS QUESTÕES E DILEMAS

Com a expansão da educação, criou-se uma rede complexa de instituições distribuídas de acordo com diferentes trajetórias das pessoas

ao longo do curso da vida, desde a educação inicial até as etapas finais do ensino superior, continuando com a provisão de diferentes formas de educação continuada. Esta rede de instituições está sujeita a rupturas e clivagens que refletem suas diversas origens e propósitos históricos e as diferentes velocidades de desenvolvimento de distintas regiões. Começando pela educação primária, as instituições educacionais cresceram horizontalmente (por campos de aprendizagem, assuntos ou ocupações) e verticalmente (por níveis e credenciais); e, mais recentemente, se expandiram também para os anos de pré-escola. A distribuição de crianças e jovens em diferentes trajetórias e instituições, por uma combinação de escolhas pessoais e condicionamentos institucionais, é um processo central da educação formal que muitas vezes reflete e reproduz as desigualdades sociais preexistentes.

### **2.1.1 Educação inicial e cuidados básicos com as crianças**

A educação inicial e cuidados básicos dizem respeito ao período entre o nascimento e o início do ensino primário, em que a família é a instituição central, e predominam os processos informais de socialização e aprendizagem (KAMERMAN, 2006). A escolarização começa em diferentes idades (entre 3 e 7 anos) e as taxas de participação variam amplamente entre regiões e países. Nos primeiros anos, a educação formal muitas vezes compete com os processos de educação informal e cuidados rotineiros nas famílias, e o movimento pela expansão da educação inicial está fortemente relacionado à expansão do trabalho feminino. Há evidências crescentes de que a educação inicial de boa qualidade tem efeitos multiplicativos sobre a aprendizagem posterior, mas as crianças mais necessitadas muitas vezes são privadas, não só do acesso à educação formal inicial, mas também de cuidados básicos, e uma questão importante é como equilibrar as funções de educação formal e os cuidados básicos informais nos primeiros anos (HECKMAN, 2006; LUBOTSKY e KAESTNER, 2016).

### **2.1.2 Educação primária**

Em quase todo o mundo, a educação primária é a primeira parte do ensino obrigatório, e a meta das Nações Unidas de 1990 de educação primária para todos avançou desde então, mas ainda não tinha sido plenamente atingida em 2017. A atenção, ao longo do tempo, passou do simples

acesso à equidade, qualidade e persistência da aprendizagem, dado que muitos estudantes se matriculam, mas não adquirem as competências básicas esperadas e, muitas vezes abandonam a escola antes do final do curso, particularmente em comunidades de baixa renda. Esta mudança de ênfase levou ao desenvolvimento de metodologias para medir e avaliar os resultados da aprendizagem, que dependem do mapeamento e definição das competências básicas consideradas necessárias, com atenção crescente para aquelas que vão além da alfabetização básica e dos conhecimentos de matemática (as chamadas habilidades não cognitivas). Mais recentemente, a educação do caráter e a educação cívica também começaram também a ganhar terreno nestas avaliações (LEARNING METRICS TASK FORCE, 2013).

### **2.1.3 Educação secundária**

A educação secundária, que dá continuidade à primária, é muito mais diferenciada, primeiro por estágios, os ciclos inferior e superior e, depois, entre diferentes trajetórias dentro destes ciclos. A taxa de participação na educação secundária no mundo é próxima à primária (85% globalmente, mas apenas 50% nos países menos desenvolvidos e na África subsaariana). No secundário superior, várias configurações de subsetores surgem de acordo com os padrões de carreira na educação e no mundo do trabalho. A diferenciação entre as vertentes ou subsetores acadêmicos e vocacionais, e entre agrupamentos ou faixas de diferentes aspirações, competências e níveis de desempenho, já começam em alguns países no secundário inferior. Os principais dilemas são os conteúdos da educação geral vs. o grau de diferenciação a partir do secundário inferior, e como isso se relaciona com a divisão posterior das trajetórias acadêmicas e profissionais; como a expansão do secundário superior pode ser guiada e gerenciada; e os diferentes objetivos, orientações e distribuição de programas de ensino.

### **2.1.4 Educação vocacional**

A educação vocacional, ou profissional, pode ser proporcionada dentro ou fora do sistema regular de educação secundária, combinando educação formal e emprego (como nos sistemas europeus de aprendizagem dual, que combinam agentes públicos e privados de diferentes formas) ou em instituições empresariais (como nos países latinos ou

mediterrâneos) ou ainda como educação pós-secundária ou terciária (como com a educação continuada ou nos *community colleges* nos países anglo-saxões). A tendência principal é que a educação vocacional e o ensino superior se sobreponham cada vez mais. Hoje, em todo o mundo, cerca de um terço dos jovens completam a educação média superior, e a controvérsia sobre se a expansão do ensino secundário deve ser, dar ênfase às vertentes acadêmicas ou vocacionais continua viva (HEIKKINEN e LASSNIGG, 2015).

## 2.2 OS SISTEMAS DE APRENDIZAGEM

O modelo de aprendizagem, desenvolvido na Europa a partir de uma longa tradição das guildas profissionais, se expandiu com a industrialização e, pelo menos em alguns países, foi adaptado com sucesso aos desafios da economia de serviços. Embora existam diferenças significativas entre os países quanto à importância da educação e treinamento vocacional, ou profissional, em comparação com a educação acadêmica geral, ele continua a ser um caminho importante para o mercado de trabalho para uma proporção substancial da juventude. Em 2014, 48% dos estudantes do ensino secundário nos países da OCDE estavam matriculados em programas vocacionais no ensino médio (OCDE 2016, p. 294). Isto é, em média, o mesmo nível que no final da década de 1990 (OCDE 2000, p. 146). Os Estados Unidos nunca desenvolveram um setor de educação vocacional separado, mas, na prática, isto é feito dentro de escolas secundárias, os *community colleges*, como uma opção para estudantes que não desejam ou não estão preparados para seguir o caminho da educação universitária completa.

À medida que o tamanho relativo do emprego no setor industrial diminui e o acesso ao ensino superior se expande, manter a atratividade da educação vocacional como alternativa à educação acadêmica torna-se mais desafiador. Hoje se dá muita ênfase à necessidade de adaptar a educação vocacional às novas circunstâncias da economia (LASSNIGG, 2016), eliminando ou adiando a diferenciação até o final do ensino obrigatório, criando vias de acesso do ensino profissional ao ensino superior, criando escolas abrangentes que possam combinar educação geral e profissional, e dando mais ênfase às habilidades gerais, como linguagem e matemática, nas escolas vocacionais. Ainda assim, mesmo na era da economia do conhecimento orientada para os serviços, a educação profissional de

qualidade continua sendo uma alternativa valorizada quando comparada à educação acadêmica geral.

Os países menos desenvolvidos muitas vezes não possuem os setores industriais e empresariais estabelecidos como os que facilitam o ensino profissional de boa qualidade nos países mais ricos. Para estes países, o ensino profissional formalizado permanece, na melhor das hipóteses, de tamanho limitado e, nos piores casos, como uma educação de segunda classe para os mais pobres. No entanto, à medida que os setores manufatureiros e de serviços se tornam fontes importantes de crescimento do emprego em muitas economias em desenvolvimento e em transição, há potencial para desenvolver a educação vocacional como um instrumento para promover o crescimento econômico e a inclusão social.

### 2.3 FORMAÇÃO DE PROFESSORES

A educação de professores pode ser concebida como um setor distinto de educação formal. Há fortes evidências de que o principal motor da qualidade educacional é a qualidade profissional dos professores (BARBER e MOURSHED, 2007). Professores bem preparados são fundamentais não apenas em termos de bom ensino, apoiando o processo de aprendizagem, mas também no apoio e aprimoramento dos valores culturais e intelectuais.

Não há consenso sobre onde e como os professores devem ser preparados; e faltam estudos sobre esse tema. O “Estudo de Educação e Desenvolvimento de Professores de Matemática” (TEDS-M) da Associação Internacional de Avaliação de Desempenho Educacional (IAD) mostrou variações consideráveis nas políticas nacionais relacionadas à garantia de qualidade, requisitos de entrada, duração do programa e oportunidades de aprender, bem como diferenças na organização e tipos de programas de educação de professores dentro e em todos os países participantes. Países com programas de formação de professores que fornecem oportunidades mais amplas para aprender matemática de nível universitário e escolar tendem a ter pontuações mais altas nos testes TEDS-M. Os dados indicam ainda uma relação positiva entre a qualidade dos sistemas de avaliação dos cursos e o conhecimento futuro de matemática e de pedagogia dos professores (INGVARSON et al., 2013). Mas os debates não se restringem a identificar as melhores

práticas, uma vez que a organização dos sistemas de formação de professores depende fortemente das motivações de diferentes grupos de interesse na área educacional, como governos, redes de ensino públicas e privadas, editoras, organizações governamentais e não governamentais, movimentos religiosos e sindicatos de professores (GRUBB e LAZERSON, 2004).

A superposição do ensino secundário e superior com a educação profissional também se reflete no desenvolvimento institucional da formação docente. O perfil profissional dos professores está associado às características das instituições que os formam, as quais, por sua vez, refletem as divisões dentro dos sistemas educacionais, a divisão do poder entre as diversas partes interessadas e a ênfase dada à educação nas políticas governamentais. Os grandes debates incluem temas como em que medida a formação de professores deve ser proporcionada em universidades ou em instituições especializadas; como deve estar relacionada à pesquisa educacional; e como deve se vincular às políticas educacionais como um todo. A educação dos professores também é importante para a disseminação de hábitos de aprendizagem ao longo da vida, que dependem do acesso dos professores à educação continuada, bem como no foco nas competências necessárias a seu aperfeiçoamento contínuo.

## 2.4 EDUCAÇÃO PERMANENTE

Desde a década de 2000, as preocupações crescentes com a educação ao longo da vida enfatizam a demanda e a necessidade de uma educação ampla e diversificada que não termine com a escolaridade regular. Esta educação não precisa necessariamente ser organizada como educação formal. As visões anteriores do final do século XX, de construção de um setor formal de educação para adultos, estão sendo substituídas por visões muito mais fluidas e orientadas para o mercado, incluindo os estudos independentes e a oferta de recursos digitais, fazendo uso extensivo das novas tecnologias de informação e comunicação. Apesar da forte retórica em favor dos méritos da educação de adultos, seus benefícios econômicos são contestados, como evidenciado na “curva de Heckman”, que mostra que, ao longo do ciclo da vida, os retornos dos investimentos na educação de adultos tendem a ser negativos (SINGH, SCHULLER e WATSON, 2010).

#### **2.4.1 O Ensino superior e as universidades**

O setor de ensino superior está se expandindo rapidamente em todo o mundo. Nas origens, se limitava a poucas universidades semelhantes que atendiam a elites bastante homogêneas; hoje, a educação superior, ou terciária, é constituída por um conjunto amplo de organizações instituições diferenciadas, atendendo a públicos diversificados, das quais as antigas universidades são somente uma parte (TROW, 2007). As universidades são ainda as instituições centrais, combinando, no seu melhor, ensino e pesquisa de alta qualidade e, mais recentemente, desenvolvendo as “terceiras missões” de inovação tecnológica e envolvimento com a comunidade. As universidades, como instituições culturais, profissionais e políticas, vão além do sistema educacional e, estão mais envolvidas nos processos de desenvolvimento e transformações econômicas e sociais do que outras organizações educacionais. Por isto mesmo, essas instituições são muitas vezes o centro dos movimentos políticos críticos, além de alvo de políticas autoritárias.

As universidades medievais religiosas já eram internacionalizadas em seu tempo. Hoje, a ciência, a pesquisa e o ensino superior são em grande medida empreendimentos globais, e as universidades mais importantes são instituições globais em seu impacto, professorado e corpo estudantil. No entanto, o setor é tremendamente diversificado e se sobrepõe em parte à educação vocacional. O Processo de Bolonha, apoiado pela União Europeia, procura desenvolver um marco comum que combine e integre diferentes tipos e níveis de ensino superior e hoje já é adotado em quase cinquenta países, muito além da Europa.

#### **2.4.2 O impacto das universidades contemporâneas**

As universidades desempenharam um papel central no rápido desenvolvimento socioeconômico das décadas de 1950 e 1960 na América do Norte, Europa Ocidental e Australásia. A pesquisa universitária produziu grande parte do conhecimento que levou à biotecnologia, nanotecnologia e às revoluções da tecnologia da informação e da comunicação, e os graduados das universidades se tornaram os principais trabalhadores do conhecimento nas indústrias que surgiram e floresceram a partir destas revoluções (MAZZUCATO, 2013). Além disso, surgiram novos tipos de instituições e setores de ensino superior, com foco nas profissões sociais no setor público e privado, disseminando novos modelos de vida

profissional, incorporando estudantes de primeira geração ao ensino superior e trazendo a si e suas famílias à classe média.

Em algum ponto neste processo, a percepção de que a educação superior era um componente natural e necessário do progresso social foi abalada. Um primeiro motivo foi a dramática explosão de custos, causada pelo grande aumento do número de estudantes, do número de novas instituições e do número de seus professores e funcionários. Segundo, a partir da década de 1960, a crença na relação linear entre os produtos de ensino superior financiados publicamente (ampliação do conhecimento, inovações tecnológicas e diplomados qualificados) e o progresso social passou a ser questionada. Terceiro, em várias regiões, incluindo os EUA, América do Sul e vários países do Leste Asiático, surgiu um grande setor privado de educação superior com fins lucrativos, que colocou a natureza filantrópica e desinteressada da educação superior em questão. O ensino superior privado e sem fins lucrativos tem uma longa história e é, como a educação superior pública, ancorado em valores iluministas. Já a educação superior com fins lucrativos é um fenômeno novo e difere, em seus valores básicos, das instituições privadas tradicionais, que começam também a ser infiltradas por este novo ethos (ALTBACH e LEVY, 2005; LEVY, 2006; MARGINSON, 2016).

#### *2.4.2.1 Competitividade internacional e universidades de classe mundial*

O crescente foco em seu papel econômico levou muitos governos a reformar seus sistemas de ensino superior, para aumentar os vínculos de suas universidades com a economia e sua contribuição para a competitividade global de seus países. Embora existam variações entre essas agendas de reforma nos diferentes países, existem também pontos em comum, relacionados às ideias de fortalecimento da “terceira missão” do ensino superior: as universidades deveriam se tornar “atores estratégicos integrados”, liderados por líderes e gerentes profissionais, que deveriam orientar suas instituições para que encontrem seus nichos de competências e intensifiquem o envolvimento das instituições com a sociedade e a economia. A expectativa é que todas as instituições sejam social e economicamente relevantes, contribuam para a capacidade inovadora das empresas do setor privado e das organizações do setor público, para a criação de empregos e para a solução dos grandes desafios que enfrentam nossas sociedades.

Fazem parte dessa tendência os esforços de algumas universidades de primeira linha, como Harvard, MIT e Columbia nos Estados Unidos, para se tornarem instituições globais, estabelecendo filiais e escritórios em diferentes países, e as políticas de alguns governos de concentrar recursos em um grupo selecionado de instituições para atingir padrões internacionais de excelência em ensino e pesquisa. Exemplos são o Programa de Universidades Nacionais de Pesquisa na Rússia, a *Iniciativa de Excelência* na Alemanha e o plano de *Dupla Primeira Classe* na China. Este movimento foi estimulado pelo grande impacto do primeiro ranking universitário global em 2003 (o chamado Ranking de Xangai) que inspirou a introdução de vários outros rankings globais e regionais, alguns dos quais de caráter comercial.

Do lado positivo, esse movimento estimulou muitas instituições a melhorar seus padrões de ensino e pesquisa e introduzir novas práticas de governança. Em que medida estas iniciativas conseguem tornar estas universidades verdadeiramente globais e aumentar a competitividade econômica internacional de seus países, no entanto, está ainda por ser visto. Ao mesmo tempo, há visões críticas que chamam a atenção para os riscos da *sobre-educação*, desajustes e efeitos potencialmente inflacionários da concorrência global (ALTBACH e BALÁN, 2007; ALTBACH e SALMI, 2011; BROWN, 2000), além dos riscos associados ao desenvolvimento de uma elite globalizada, tecnocrática e *cientificista*, apoiada na cultura da ciência e da tecnologia no ensino superior (DRORI e MEYER, 2006). Outras questões críticas são as relacionadas ao *capitalismo acadêmico*, *universidades empresariais* e o *fortalecimento da privatização e das orientações para o mercado*, supostamente necessários para promover o *triângulo do conhecimento* da educação, pesquisa e inovação (LASSNIGG et al., 2017; MAASSEN e STENSAKER, 2011; BRUNNER e URIBE, 2007) e o aparente declínio da missão cultural e crítica da universidade em sociedades democráticas, que requer o fortalecimento das ciências humanas e sociais.

### 3 AS FUNÇÕES DA EDUCAÇÃO

As quatro funções diferentes, mas inter-relacionadas, através das quais a educação deve promover o progresso social, estão brevemente descritas na introdução. Esta seção procura detalhar em que medida elas têm sido alcançadas, e como podem ainda avançar. O entendimento usual

é que as políticas públicas em educação devem ser avaliadas por seus resultados em termos de acesso à escola, qualidade da educação, titulação de profissionais qualificados e sua integração ao mercado de trabalho. Impactos mais amplos, incluindo benefícios econômicos, mobilidade social e objetivos culturais como de participação cívica e valores não podem ser obtidos somente pela educação. A avaliação destes resultados econômicos, sociais e culturais é, além disto, afetada por dificuldades e controvérsias sobre como medi-los, e as políticas educacionais tem sido por muito tempo, guiadas por crenças não testadas sobre seus possíveis resultados.

Desde meados do século XX, a pesquisa sociológica começou a analisar o impacto mais amplo da educação sobre as estruturas sociais e a mobilidade e, paralelamente, os economistas desenvolveram modelos de crescimento e da função produtiva da educação em termos de capital humano, ambos com impactos fortes e controversos sobre os discursos relacionados às políticas educacionais. Os principais indicadores para essas análises são os dados sobre acesso, participação e finanças, aos quais foram adicionados, mais recentemente, dados em grande escala sobre o desempenho dos alunos. Isso mudou o foco das políticas para os resultados da aprendizagem, ainda limitado por um viés em favor de resultados cognitivos, uma compreensão estreita da *função de produção* (como a educação *produz* os resultados de aprendizagem) e do impacto mais amplo destes resultados no progresso social, incluindo crescimento econômico, inovação, estratificação social e outros aspectos relacionados ao bem-estar, participação política e dimensões culturais mais profundas.

Além dos resultados cognitivos, os sistemas educacionais desenvolvem competências tácitas tais como autorregulação, competência executiva e habilidades sociais e de comunicação. A pesquisa mostra que pessoas com estas competências tendem a cuidar melhor de sua própria saúde (não fumar, por exemplo) e são menos propensas à depressão ou a cometer crimes. Adicionalmente, uma resenha das pesquisas econômicas sobre as externalidades da educação nas cidades mostra que, aumentos no estoque agregado de capital humano trazem benefícios para a sociedade que não aparecem de forma plena nos retornos privados da educação. Os efeitos adicionais do capital humano podem, em teoria, aumentar produtividade mais e acima de seus efeitos diretos sobre a produtividade individual. Mais ainda, aumentos em educação podem reduzir a criminalidade

e melhorar o comportamento político dos eleitores (MORETTI, 2003). Finalmente, uma ampla revisão das evidências sobre as relações entre educação e coesão social mostra uma forte associação entre equidade em educação e a existência de confiança, cooperação cívica e baixa criminalidade, que são componentes essenciais de uma sociedade cívica que funciona bem. Educação efetiva sobre pluralismo, cidadania global, patriotismo e eleições parecem levar a níveis mais elevados de tolerância, mas não necessariamente de confiança nos governos, que depende, sobretudo, dos contextos dos diferentes países (GREEN, PRESTON e JANMAAT, 2006).

### 3.1 AS FUNÇÕES HUMANISTAS E ILUMINISTAS DA EDUCAÇÃO

Na visão atual sobre as funções humanistas da educação, a ênfase não é posta na utilidade das pessoas para o Estado, para a economia ou para uma ordem religiosa, mas no desenvolvimento das próprias pessoas, assim como no fortalecimento e enriquecimento da cultura como bem em si mesmo. As origens desta função, na tradição ocidental, remontam ao conceito grego de Paideia e ao currículo clássico europeu de gramática, poesia, retórica, história e filosofia moral, considerados necessários para formar os estudantes com os valores, conhecimentos e competências requeridas para seu florescimento como seres humanos e para participar plenamente na vida social. Com o Iluminismo, a educação no Ocidente passou a incorporar os valores de racionalidade, ciência e progresso humano, e incluindo, também, orientações mais práticas relacionadas com o trabalho.

A universidade de pesquisa ocidental moderna, que surgiu após séculos de estagnação da tradição escolástica, aos poucos passou a ser portadora de valores iluministas como a racionalidade, atitudes científicas e a valorização das tradições intelectuais da cultura e da erudição. Seu modelo clássico foi a universidade de Humboldt, do início do século XIX, enaltecendo as ideias de *Wissenschaft* e criatividade, entendida como a criação de novos conhecimentos, como condições prévias para o pensamento pleno de sentido, juízos sólidos e propulsor do progresso social. A universidade de pesquisa alemã, juntamente com o modelo francês das Grandes Écoles profissionais de alta qualidade, tornou-se o principal modelo para as universidades modernas em todo o mundo, disseminando

os valores iluministas ao longo do século 20 (BEN-DAVID, 1977). A inovação norte-americana dos cursos de pós-graduação, a graduate school, é vista como um desenvolvimento institucional que ampliou ainda mais a função da pesquisa e contribuiu para a diferenciação de níveis e funções nas universidades (GEIGER, 1993, 2004). A maioria das instituições de ensino superior em todo o mundo no século XXI são adaptações, nem sempre muito bem-sucedidas, dos modelos alemães, franceses e americanos.

Existem também alguns casos de novas universidades que procuram desenvolver uma cultura alternativa, pós-colonial, através da recuperação, criação e recriação do conhecimento e da linguagem de nações e povos originais, apoiada por movimentos sociais e intelectuais em diferentes partes do mundo. Exemplos incluem uma escola zapatista em Chiapas, México, Universidade da Terra; a Universidade Indígena Aymar Tupak Katari e a Universidade Indígena Tawantinyu, na Bolívia; e A Universidade Rural Gawad Kalinga, nas Filipinas, que, embora não seja uma instituição formal de ensino, compartilha alguns dos mesmos objetivos na celebração de modos de vida tradicionais, distanciando-se assim dos modelos eurocêntricos (BURMAN, 2016; DE OLIVEIRA et al., 2015; TAKAYAMA, SRIPRAKASH e CONNELL, 2017).

### **3.1.1 O lugar das humanidades na cultura acadêmica**

As culturas acadêmicas da ciência e da tecnologia, por um lado, e das humanidades e literatura, por outro, e mais recentemente a das ciências sociais, estão muitas vezes em tensão e não se comunicam bem, mas são todos componentes centrais da tradição iluminista (NEVE, 1959; LEPENIES, 1988). As humanidades e as ciências sociais se sobrepõem até certo ponto, mas, enquanto que as ciências sociais fazem uso de abordagens empíricas semelhantes às das ciências naturais, como na economia, sociologia e ciência política, as humanidades tendem a uma abordagem diferente, que inclui, entre outros, o estudo e a interpretação da linguagem, linguística, literatura, história, jurisprudência, filosofia, ética e estética, utilizados para a reflexão sobre o meio ambiente humano, com especial atenção à diversidade de origens, história e tradições (United States Congress and House Committee on Education and Labor, 1965). As humanidades são importantes não só em si mesmas, como campos de estudo e conhecimento, mas também por seu potencial em colocar a

grande prioridade dada à racionalidade econômica e tecnológica em um contexto mais amplo, que inclui a preservação do meio ambiente, uma maneira responsável de lidar com a inovação, bem como a garantia de acesso justo e equitativo aos bens culturais. Ao enfatizar os princípios da não discriminação e do multiculturalismo, as humanidades contribuem para a construção das identidades, o fortalecimento da autoestima e do reconhecimento social de cada um, ajudando os jovens a deliberar sobre seus planos e potenciais, uma dimensão central de uma sociedade justa e progressista.

### **3.1.2 As experiências e identidades dos estudantes**

Se expandirmos a dimensão humanista para incluir a perspectiva psicológica, uma consideração crescente é o papel da educação e da experiência escolar na construção da identidade pessoal dos estudantes.

Quem sou eu? O que devo fazer com a minha vida? Questões sobre identidade podem surgir em muitos momentos e são particularmente intensas durante a adolescência. Os indivíduos têm múltiplas identidades: pode-se ser indiana, feminina e planejar ser uma professora; estas identidades, em conjunto, definem a personalidade ou o eu (SPIEL, 2017; SCHWARTZ, ZAMBOANGA e JARVIS, 2007). Além de ser moldado por disposições, motivações e experiências individuais, o processo de desenvolvimento da identidade é influenciado pelo ambiente social e cultural. As escolas como o lugar onde os alunos passam muito tempo, podem desempenhar um papel crucial para ajudá-los a resolver quem são e que lugares ocupam na sociedade (ZIMMERMANN et al., 2015).

Hoje, quando a transição da adolescência para a idade adulta torna-se mais longa, individualizada e complexa, as escolas precisam oferecer oportunidades e apoio para que alunos explorem o desenvolvimento de suas identidades em domínios como ocupação, cultura, religião, política e papéis de gênero. Em contextos de diversidade, espaços compartilhados de aprendizagem proporcionam oportunidades de contato prolongado e direto com pessoas de diferentes culturas e origens étnicas e têm o potencial de oferecer oportunidades positivas como amizades, aprender sobre outras culturas, entender outros grupos étnicos; bem como experiências negativas, como preconceitos e racismo, rejeição e exclusão social, bullying e vitimização (SCHOFIELD, 1995).

### 3.2 EDUCAÇÃO E CIDADANIA

A função cívica da educação está claramente estabelecida nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável acordados internacionalmente, com a expectativa de que, até 2030, todos os estudantes adquiram os conhecimentos e as habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, incluindo, entre outros, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e apreciação da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável (UNITED NATIONS, 2017).

O impulso inicial para a expansão da educação pública na era moderna foi uma preocupação com a necessidade de imbuir a população com o conhecimento, valores e hábitos de cidadania. Thomas Jefferson acreditava que “se uma nação pretende ser ignorante e livre, pretende o que nunca foi e nunca será”. Na América Latina, Andrés Bello e Domingo Sarmiento estabeleceram os primeiros sistemas públicos escolares no Chile e na Argentina na década de 1840, defendendo a importância da educação pública para a construção da nação e o bem-estar econômico (JAKSIC, 2006). Desde o Movimento de Reforma de 1918 na cidade de Córdoba, na Argentina, demandando autonomia e governança com forte participação de estudantes, acadêmicos e ex-alunos, as universidades da América Latina desempenharam um papel crucial na substituição dos regimes oligárquicos tradicionais por governos democráticos, ampliando a emancipação e preparando o caminho para uma nova geração de líderes preparados nos bancos universitários e organizações estudantis (LEVY, 1981; ALTBACH, 1981; WALTER, 1968; 1969; BERNASCONI, 2007). Em 1968, em Paris, Berkeley e Praga, os estudantes foram às ruas para exigir mais participação, menos guerra e mais democracia, mudando para sempre o consenso político do pós-guerra que possa ter existido em seus países (JUDT, 2006, cap. 13).

O papel das escolas, tal como proposto por Émile Durkheim na França no início do século XX, era fazer com que os alunos entendessem seu país e seus tempos, para fazê-los conhecer suas responsabilidades, iniciá-los na vida e assim prepará-los para exercer seu papel nas atividades coletivas, proporcionando um vínculo entre a vida privada na família e a vida pública na sociedade. Os cidadãos plenamente educados deveriam ser disciplinados, envolvidos com seu

grupo social e dotados de autonomia e autodeterminação, proporcionados pela racionalidade (DURKHEIM, 1922; WESSELINGH, 2002; NISBET, 1965). Os sociólogos desenvolveram os conceitos de cultura cívica, coesão social, confiança social e capital social como ingredientes fundamentais para o bom funcionamento das democracias modernas e economias complexas (ALMOND e VERBA, 2015; PUTNAM, 2002, 2001; HARRISON e HUNTINGTON, 2000). As reações ao tom conservador da tradição durkheimiana, no contexto de um mundo em mudança, levaram a abordagens pedagógicas alternativas que colocam mais ênfase no pensamento crítico, valores comunitários, liberação individual e autodeterminação (PETERSON, 2011; BIESTA, DE BIE e WILDEMEERSCH, 2014; BENSON, HARKAVY e PUCKETT 2007; APPLE, 1996; FREIRE, 1970; DALTON e WELZEL, 2014).

Assim, os principais objetivos, ao promover a cidadania através da educação, são fortalecer a participação social, a democracia e os valores iluministas, mas é importante lembrar que regimes não democráticos podem usar o sistema educacional como um instrumento de propaganda para reforçar o apoio a formas autoritárias de governo. Os conteúdos da educação cívica nos currículos escolares dependem muito das culturas e ideologias predominantes em diferentes países e épocas; eles podem ser fortemente nacionalistas, cultivando a glória nacional e os heróis; conduzido por noções de obediência à família e à nação; ou moldado pelas visões de mundo predominantes na profissão docente.

Uma análise dos currículos escolares oficiais em sete países latino-americanos na década de 1990 encontrou um claro declínio de conteúdos simbólicos relacionados à comunidade nacional, substituídos por uma nova ênfase em valores gerais e identidades locais; e mostrou que o ensino da história havia perdido seu papel de forjar identidades nacionais e solidariedade horizontal, com o estudo do passado sendo substituído por expectativas sobre o futuro (COX, LIRA e GAZMURI, 2009).

Na década de 1990, a Associação Internacional para a Avaliação do Desempenho da Educação realizou uma pesquisa comparativa sobre a educação cívica em 38 países, avaliando até que ponto os alunos de 14 anos desenvolviam conhecimento, envolvimento e atitudes que se esperam dos cidadãos em uma sociedade moderna. Uma das suas conclusões foi a de que,

na maioria dos países, os pontos de vista dos jovens em relação aos partidos políticos são relativamente negativos. Em lugar de apoiar os partidos e o que muitos percebem como organizações políticas hierárquicas, governadas por uma geração mais velha, eles tendem a gravitar para os movimentos sociais como as arenas nas quais a boa cidadania possa se manifestar (TORNEY-PURTA et al., 2001, p. 189).

Esse descontentamento com o establishment político é provavelmente uma consequência do mal-estar que afeta as instituições políticas em geral, e não um efeito negativo da educação. As pesquisas mostram que, embora uma boa educação possa melhorar as ferramentas intelectuais e de personalidade dos estudantes para que participem mais plenamente na vida social, o conteúdo dessa participação depende mais do contexto social e político mais geral do que dos currículos escolares propriamente ditos.

A educação pública formal, fornecida ou orientada pelo Estado, está sempre inserida nos processos mais amplos de aprendizagem informal e socialização, que de fato constituem o principal propulsor da educação cívica na vida cotidiana. A convivência escolar, a forma em que as escolas são dirigidas e os modelos de vida que os professores representam para os alunos formam um currículo implícito de educação cívica que os alunos recebem. As escolas devem proporcionar espaços para refletir sobre essas experiências e aprender práticas participativas e solidárias, tanto através do currículo quanto por práticas adequadas de convivência escolar.

### 3.3 EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Os economistas cunharam a expressão “capital humano” para se referir à educação como fator de produção. Desde os trabalhos pioneiros de Schultz, Becker e Mincer (BECKER, 1973; SCHULTZ, 1970; MINCER 1974), a pesquisa empírica vem mostrando que os investimentos na educação levam a maior renda e que os países que expandem e melhoram a qualidade de sua educação têm mais probabilidade de desenvolver sua economia (SIANESI e REENEN, 2003; HARMON, OOSTERBEEK e WALKER, 2003).

Se a educação é um investimento econômico, deveria ser possível medir suas taxas de retorno, tanto para indivíduos quanto para sociedades, e os agentes deveriam decidir seus investimentos conforme sua rentabilidade. Sendo assim, os dados sobre as taxas de retorno poderiam ser usados para estabelecer prioridades em política educacional, identificando

onde o retorno é maior se, por exemplo, no ensino primário, secundário ou superior, uma abordagem adotada pelo Banco Mundial na década de 1990 e ainda amplamente difundida na literatura (LESLIE, 1990; PSACHAROPOULOS, 1994).

Um estudo recente encontrou que, em 140 países, houveram mudanças significativas na taxa de retornos privados (individuais) à educação. Os retornos diminuíram desde o início da década de 1980 até a pós-2011 (de 13% para cerca de 10%) e os autores atribuem isso ao aumento sem precedentes da escolaridade (três anos a mais no período). O estudo também constatou que, com a exceção das economias mais ricas, o ensino primário produz retornos mais elevados do que o ensino secundário, e que o ensino superior tem os maiores retornos privados, apesar do grande aumento do número de estudantes e diplomados, com a África subsaariana com as taxas mais altas do mundo (21% vs. 14,6%) (MONTENEGRO e PATRINOS, 2014).

Apesar destes resultados instigantes, o uso de taxas de retorno avaliação da qualidade e estabelecimento de prioridades para os investimentos na educação é controverso. As taxas de retorno são calculadas a partir dos salários que os indivíduos recebem em sua vida, em comparação com os investimentos feitos para completar sua educação. Uma política baseada estritamente no funcionamento do mercado deixaria a lógica dos investimentos, em função dos retornos, atuar por si mesma sem intervenção. Na maioria dos países, no entanto, a educação é total ou parcialmente subsidiada com recursos públicos, e as taxas de retorno privadas, calculadas como os retornos privados menos os custos públicos, devem ser consideradas em combinação com as taxas de retorno social. Além disto, não é nada trivial decidir quais seriam as melhores políticas a serem adotadas a partir das taxas de retorno. Uma abordagem intervencionista deve lidar com a questão de por quê os governos deveriam financiar os setores da educação em que os retornos seriam altos de qualquer maneira, ou se deveria apoiar setores em que os retornos são baixos, correndo o risco de perda de eficiência no uso de recursos públicos. Uma questão fundamental é saber quais fatores contribuem para os níveis e diferenças de retornos, e como essas diferenças são influenciadas pelo grau de desigualdade de renda e os efeitos de reprodução social das credenciais educacionais em determinado contexto. Como argumenta a socióloga britânica Alison Wolf (2002):

os salários refletem muito mais do que a produtividade. O montante pago para diferentes grupos e diferentes indivíduos também depende muito da forma como uma sociedade é organizada em geral: como funcionam os serviços como saúde e educação; quanto que a sociedade valoriza a igualdade; e como os salários dos profissionais são regulamentados .

Além disto, Heckman e associados mostram que “as pessoas não tomam suas decisões sobre estudar baseadas apenas, ou principalmente, em suas expectativas de futuros ganhos monetários” (HECKMAN, LOCHNER e TODD, 2006).

### **3.3.1 Educação e regulação do mercado de trabalho**

Existem diferenças importantes nas formas como o mercado de trabalho é organizado e se relaciona com o setor educacional, dependendo em parte de, se os países têm uma tradição de coordenação ou liberalização do mercado de trabalho e como eles reagem às mudanças tecnológicas relacionadas à desindustrialização e à expansão do setor de serviços (THELEN, 2007; 2012).

Em alguns países, a regulamentação e a proteção dos mercados de trabalho dos profissionais e seu vínculo com a educação podem fazer parte de um consenso político mais amplo sobre os valores de equidade social, implementados pelos partidos políticos dominantes; em outros, a segmentação do mercado de trabalho pode derivar do poder político de setores profissionais e econômicos específicos.

Na antiga União Soviética, a educação estava fortemente ligada ao setor produtivo e o desemprego, por definição, não existia, mas esse arranjo se mostrou ineficaz e não sobreviveu à abertura da economia (FROUMIN e KOUZMINOV, 2015; SOLTYS, 1997). Um padrão usual é que os países protejam os setores do mercado melhor organizados com disposições legais de estabilidade e seguro desemprego, ao mesmo tempo em quem permitem que outros setores do mercado de trabalho permaneçam desprotegidos, com baixos salários e na economia “informal”, estabelecendo mercados de trabalho segmentados e regulados por barreiras legais e às vezes étnicas ou sociais (CARNOY, 1978; WILKINSON, 2013).

Quando o mercado de trabalho é regulamentado, ele também leva esta regulação para a educação. Um exemplo clássico é o vínculo entre o setor industrial e o sistema de aprendizado na Alemanha, Áustria e Suíça e o papel desempenhado pelas associações médicas e jurídicas na

definição dos números, duração, recursos e conteúdo da educação em suas respectivas carreiras, enquanto outras permanecem sem supervisão e financiamento adequado (ROSENBAUM, 2001; LASSNIGG, 2016).

### **3.3.2 A educação superior e a economia**

A educação superior pode contribuir para o desenvolvimento econômico tanto em termos gerais, permitindo que a população educada participe de forma mais completa e equitativa como produtores e consumidores na complexa sociedade industrial e de serviços como, mais especificamente, fornecendo pessoas qualificadas necessárias para diferentes setores da moderna economia do conhecimento. No ensino superior, uma questão fundamental é a contribuição da pesquisa científica para o aumento da capacidade de inovação e maior competitividade econômica em diferentes partes do mundo. Autores que se dedicam ao tema da “corrida entre educação e tecnologia” colocam muita ênfase na importância da educação universitária (ACEMOGLU e AUTOR, 2011). A educação superior, ao se expandir para responder às necessidades do desenvolvimento, vem acompanhada de uma série de transformações importantes. Primeiro, novos programas de estudo são introduzidos em áreas como agricultura, engenharia, negócios, silvicultura, educação, arquitetura, educação e mineração. Segundo, novas formas de estudo são introduzidas, como classes de discussão, experiências, trabalhos de campo e laboratórios, assim como a ênfase nas línguas nacionais como língua de instrução (em vez de, como no passado distante, latim e grego, ou a línguas coloniais nos países em desenvolvimento). Terceiro, criam-se vínculos mais diretos entre o ensino superior e setores políticos e econômicos da sociedade envolvidos nos processos de desenvolvimento e modernização (GIBBONS et al., 1994; ETZKOWITZ, 2008; MAZZUCATO, 2013). Finalmente, o ensino superior se torna menos elitista, e se abre para estudantes de diferentes condições culturais ou minorias que até então não tinham acesso.

Uma análise ampla das relações entre o ensino superior e o desenvolvimento econômico na África mostra que a expansão do ensino superior pode permitir que os países se atualizem tecnologicamente e aumentem sua produção de bens (BLOOM, CANNING e CHAN, 2006). Segundo as estimativas dos autores, um aumento de um ano no estoque de educação superior poderia aumentar os rendimentos em 3% após cinco anos e em

12% eventualmente. Como, em muitos países da região do sub-Sahara, a renda tem caído, estes dados sugerem que investimentos em educação superior poderiam ter um papel importante para reverter esta situação. No entanto, é importante não esquecer que o ensino superior não tem como se desenvolver sozinho, se os níveis anteriores da educação não se desenvolvem, e se não existem condições políticas e institucionais que permitam a expansão da educação de qualidade em todos os níveis. Isto significa que não é possível pensar em desenvolver a educação superior de forma isolada, como alternativa às outras modalidades de educação.

### **3.3.3 As escolhas de políticas**

Em suma, os fortes vínculos entre educação e produtividade são claros em princípio e devem ser considerados nas políticas que buscam fortalecer a contribuição da educação para o progresso social. No entanto, existem muitas opções que não decorrem diretamente da evidência econômica enquanto tal. As políticas públicas devem considerar os impactos econômicos no contexto dos impactos mais amplos da educação, e tomar em conta as controvérsias existentes. As teorias mais tradicionais de crescimento centradas na lógica dos mercados dão menos importância à contribuição da educação para crescimento econômico e da competitividade do que novas abordagens mais institucionais e orientadas para a inovação. As primeiras se preocupam mais com os eventuais problemas de sobre-educação, que podem ocorrer quando a educação continua se expandindo, mas a economia se transforma ou para de crescer, deixando muitas pessoas educadas desempregadas, sem saber seu lugar na sociedade, e sendo forçadas a emigrar ou buscar trabalho abaixo de suas qualificações (HERSCH, 1991). As abordagens mais centradas na inovação vêm à educação superior se atrasando em relação à tecnologia, mesmo nos EUA de hoje, com seu grande sistema universitário e sua já alta participação, e vê a crescente desigualdade como um efeito desse atraso. A luta pelo progresso social exige tomar em conta os imperativos do crescimento econômico e da inovação em um quadro mais amplo de bem-estar social e lidar com os lados problemáticos da inovação e dos limites do crescimento.

## **3.4 EDUCAÇÃO E EQUIDADE SOCIAL**

À medida que a educação se expande, ela também desempenha o papel de diferenciar as pessoas de acordo com a sua formação e o prestígio

social dos lugares que estudaram e as carreiras que seguiram. Além do seu valor em termos de habilidades e competências, a educação formal também é um «bem posicional», o que significa que os benefícios individuais dependem da posição das pessoas dentro da distribuição de acesso e resultados alcançados. Isso resulta em intensa pressão e competição por mais educação e credenciais, o que pode entrar em conflito com os requisitos reais ou as possibilidades do mercado de trabalho (BRIGHOUSE e SWIFT, 2006; BROWN, 2003; HOLLIS, 1982). Os sistemas educacionais são estratificados internamente em termos do prestígio e oportunidades de acesso oferecidas por diferentes tipos de escolas e universidades, e o acesso e desempenho estão fortemente correlacionados com as condições sociais dos alunos e suas famílias, levando alguns autores a argumentar que o principal efeito da educação é manter e até mesmo reforçar as desigualdades e os monopólios de posição social existentes, através da administração de credenciais. As credenciais de educação podem ser um mecanismo útil para sinalizar as competências dos educados para potenciais empregadores em um mercado de trabalho competitivo, mas também podem ser parte dos mecanismos de segmentação e monopólios no mercado profissional (SPENCE, 1973; BOURDIEU e PASSERON, 1970; COLLINS, 1979; WOLF, 2002).

### **3.4.1 Os esforços globais para reduzir a desigualdade**

Para lidar com os problemas de acesso e qualidade da educação no mundo, com ênfase nos países de baixa renda, as Nações Unidas vem promovendo importantes ações coletivas, começando com a Conferência Mundial de Jomtien de 1990 sobre Educação para Todos, continuando com as Metas de Desenvolvimento do Milênio de 2000, e culminando com a Agenda 2030, sob a forma de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, visando às mudanças nas relações econômicas e políticas entre países de alta, média e baixa renda.

Entre 1999 e 2012, o número de crianças fora da escola caiu de aproximadamente 115 para 57 milhões. Entre todas as regiões, o sul da Ásia experimentou o progresso mais acelerado. No entanto, o ritmo do progresso estagnou significativamente desde 2007. Quase 30% dos países de baixa e média renda não estão avançando na meta de educação primária universal e mais de 20% não estão avançando na meta de paridade de gênero (BANCO MUNDIAL, 2012). Os que estão fora da escola

são os mais desfavorecidos: crianças em países afetados pelo conflito; crianças com deficiência; e crianças das famílias mais pobres. Na África Ocidental e Central, crianças em idade escolar primária do quintil mais pobre têm, em média, seis vezes mais chances de estar fora da escola que as mais ricas.

### **3.4.2 Paridade de gênero**

Também foram feitos progressos em relação à paridade de gênero na matrícula na escola primária, com aproximadamente 70% dos países atingindo esse objetivo, mas as orientações culturais sobre o valor da educação para as mulheres em alguns contextos mantiveram a exclusão. Fornecer às meninas educação ajuda a quebrar o ciclo da pobreza: mulheres educadas têm menos probabilidade de casar precocemente; menos propensão a morrer no parto; mais probabilidade de ter bebês saudáveis; e mais probabilidade de enviar seus filhos à escola. A pobreza e outras formas de desvantagem social ampliam as disparidades de gênero. Na maioria dos países da África subsaariana, meninas das famílias mais pobres permanecem mais desfavorecidas em termos de participação escolar. O *World Development Report on Gender Equality and Development* (WORLD BANK, 2012) mostra que ainda há 31 milhões de meninas fora da escola, e cerca de 4 milhões de mulheres “desaparecidas” anualmente (ou seja, o número de mulheres em países de baixa e média renda que morrem em relação aos seus homólogos em países de alta renda). A exclusão sistemática de meninas e mulheres se traduz em uma força de trabalho menos instruída, alocação ineficiente de mão-de-obra, perda de produtividade e desenvolvimento reduzido. Isso é particularmente preocupante em alguns países do Golfo, onde a desigualdade de gênero no acesso à educação é muito alta (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2017).

No entanto, mesmo em sociedades mais igualitárias, persistem diferenças de gênero no desempenho e motivação dos alunos, nas aspirações vocacionais, nos salários e na participação em diferentes campos. Espera-se que os homens desenvolvam traços relacionados a atividades executivas (como agressividade, energia, independência e capacidade de decisão), enquanto que as mulheres deveriam desenvolver traços relacionados às virtudes comunitárias (sendo gentis, prestativas, bonitas e preocupadas com outros) (KITE, DEAUX E HAINES 2008; KOLLMAYER,

SCHOBER e SPIEL, 2016); e essas expectativas levam a profecias autocumpridas que perpetuam os preconceitos (JUSSIM, ECCLES e MADON, 1996).

### **3.4.3 O papel das escolas na redução da desigualdade**

O papel das escolas na redução da desigualdade depende da capacidade que tenham de compensar os efeitos das desvantagens sociais e individuais preexistentes dos alunos, proporcionando-lhes iguais oportunidades de aprendizagem, participação social e trabalho. O relatório Coleman, publicado em 1968 nos EUA, influenciou a pesquisa e as políticas educacionais durante décadas, mostrando que as escolas públicas tinham pouco ou nenhum efeito na redução das desigualdades associadas à raça. Desde então, a avaliação do “efeito escola” sobre o desempenho dos alunos, tomando em conta suas condições preexistentes, tornou-se um importante tema da pesquisa educacional (HANUSHEK, 1986; COLEMAN, 1966, 1968). Esses estudos, desenvolvidos através de modelos econométricos típicos da economia da educação, têm sido criticados por negligenciar os processos internos às escolas. A pesquisa de Rutter e colaboradores, de 1982, estudaram em detalhe os processos internos de escolas secundárias e mostrou que a existência de uma forte cultura interna de compromisso com resultados, obtidos através de tempo dedicado ao ensino, trabalhos para casa, uso de biblioteca, disciplina e, sobretudo, altas expectativas em relação ao desempenho dos alunos, podem fazer grande diferença (RUTTER, 1982). Essas diferenças entre metodologias levam a diferentes tipos de recomendações de política educacional (HEDGES et al., 2016). Outros modelos de economia da educação adotam uma perspectiva mais ampla, procurando abranger toda a estrutura da educação e diferentes tipos de impactos de longo prazo, com resultados bastante distintos a respeito dos efeitos de pares (ou seja, a influência dos colegas de turma), tipos de trajetórias e educação vocacional (BRUNELLO e CHECCHI, 2007).

Existem muitas estratégias para tornar a educação mais atrativa, significativa e acessível, mas o fato é que milhões de estudantes, em países ricos e principalmente em países de baixa renda, passam pela escola sem aprender a ler e entender um texto simples, resolver um problema elementar de aritmética ou compreender fatos científicos mais básicos. A desigualdade de resultados é afetada pela falta de equidade no acesso a diferentes formas

e tipos de escolaridade (escolas públicas ou privadas, pagas ou gratuitas); por diferenças de recursos disponíveis (tamanho das turmas, número de alunos por professores, tempo de ensino e aprendizagem, capacidade de aprender em casa, escolha de idioma, tecnologia, infraestrutura); e pela desigualdade da qualidade da educação (padrões de ensino, metodologia pedagógica, materiais, currículo e cobertura curricular). Administração escolar, tipos de escola, formação e envolvimento dos educadores, currículo e pedagogia, tudo isto é importante. Onde os estudantes de comunidades pobres ou marginalizadas são expostos a conteúdos e expectativas menos rigorosas ou a métodos pedagógicos menos atraentes, o risco de desigualdade na oportunidade de aprender é maior. Não adianta passar de ano se não se aprende mais de um ano a outro. Mais escolaridade, portanto, não é necessariamente igual a uma educação melhor (HANUSHEK et al., 2015; HANUSHEK e WOESSMANN, 2012).

#### **3.4.4 Desigualdade na educação pré-escolar e primária**

A desigualdade no desempenho escolar começa nos primeiros anos e pode ser cumulativa. A aquisição de leitura é um processo que começa no início do período pré-escolar, e as crianças chegam à escola tendo desenvolvido graus muito diferentes de conhecimento e habilidades de alfabetização. Pesquisas mostram que as diferenças pré-escolares em linguagem e desenvolvimento de alfabetização são indicadores confiáveis, e talvez causas diretas, de diferenças em habilidades posteriores de leitura (SCARBOROUGH 2009, p.23). Uma educação pré-escolar de boa qualidade é crucial para reduzir essas diferenças, combinada com métodos de alfabetização que enfatizam a consciência fonológica, reconhecimento de letras, conceitos gráficos, retenção de material verbal e habilidades de linguagem oral (GOSWAMI e BRYANT, 1990; BRADY e SHANKWEILER, 2013). Na educação primária, a desigualdade pode aumentar se os alunos que chegam com diferentes condições não receberem atenção diferenciada para garantir que desenvolvam as competências necessárias em leitura, escrita e aritmética no primeiro ou segundo ano. Em sociedades altamente desiguais com sistemas escolares descentralizados, os alunos pobres podem acabar matriculados em escolas com menos recursos e menor qualidade de professores, o que pode aumentar a diferença entre eles e os que vêm de famílias mais ricas e educadas e

que frequentam escolas melhor equipadas e pedagogicamente mais fortes (PARK e KYEI, 2011; LEE e BURKAM, 2002).

### **3.4.5 Desigualdade no ensino secundário e vocacional**

Na escola secundária, uma questão central é a existência de itinerários de estudos acadêmicos e vocacionais separados. O fato de os alunos chegarem ao ensino secundário com interesses, motivações e competências muito diferentes significa que não podem ser obrigados a seguir os mesmos currículos e serem avaliados pelos mesmos padrões. Para lidar com esta questão, vários países desenvolveram sistemas altamente diferenciados, com diferentes itinerários de educação geral e vocacional chegando até ao nível terciário. Uma crítica comum à diferenciação é que ela ocorre muito cedo na vida dos estudantes, pode estar mais relacionada às origens sociais dos estudantes do que com seu potencial intelectual, e reforça os condicionamentos de classe no acesso à educação (PFEFFER, 2008; HANUSHEK e WÖSSMANN, 2006; VAN DE WERFHORST e MIJS, 2010). No entanto, a separação entre itinerários acadêmicos e vocacionais pode ter efeitos benéficos, pois permite a inclusão de uma grande variedade de estudantes nas escolas, aumenta a provisão de competências vocacionais na economia e facilita a transição da escola para o trabalho (SHAVIT e MULLER, 2000; HALL e SOSKICE, 2001; SCHWARTZMAN, 2011). Além disso, há evidências empíricas de que os níveis de desigualdade socioeconômica são mais baixos em países com amplos sistemas de formação vocacional, na medida em que dão acesso a empregos bem remunerados e seguros para pessoas com menos habilidades acadêmicas. (BUSEMEYER e THELEN, 2015; ESTEVEZ-ABE, IVERSEN e SOSKICE, 1999; SOLGA et al., 2014).

### **3.4.6 Desigualdade na educação superior**

O ensino superior pode contribuir para a desigualdade ao proporcionar benefícios adicionais para aqueles que terminam bem o ensino secundário e passam pelos processos seletivos das admissões universitárias. Em geral, as diferenças salariais entre os com e sem ensino superior dependem da escassez relativa de pessoas com alta educação no país e das demandas de pessoas altamente qualificadas na economia, mas também da capacidade de pessoas com menos educação de proteger seus rendimentos através de uma organização sindical forte e legislação de salário

mínimo. Os dados históricos para os EUA mostram que o diferencial a favor do ensino superior nesse país tem aumentado desde 1979, o que é explicado pelo crescimento limitado da participação do ensino superior, a demanda crescente por pessoal altamente qualificado e a deterioração dos ganhos de trabalhadores menos qualificados (AUTOR, 2014).

## **4 AS CONTRIBUIÇÕES DA PEDAGOGIA E DO CURRÍCULO**

A contribuição da educação para o progresso social é reforçada pela qualidade da pedagogia e do currículo escolar. A pedagogia é um processo complexo e altamente ligado à cultura, e isso explica em parte a atenção limitada que recebe pesquisadores e financiadores. O currículo tradicional ocidental e a forma como era apresentado aos alunos, através de aulas expositivas e aprendizagem por repetição, costumavam ser considerados como o único possível. Os sociólogos da educação, no entanto, mostraram que os currículos escolares estão relacionados aos valores, cultura e posição social de grupos sociais específicos e, à medida que a educação se expandiu, novos grupos e setores começaram a criticar as práticas tradicionais e a demandar currículos alternativos, mais significativos para eles (WHITTY, 1985; BEYER E LISTON, 1996; BOWLES E GINTIS, 1973). Existe um debate permanente entre educadores sobre os conteúdos e as formas pelas quais o ensino de valores como o pensamento crítico, o feminismo, a identidade pessoal, o pluralismo, a empatia e a tolerância devem ocorrer (NODDINGS, 1995; WHITE, 2003). Perspectivas pós-coloniais também sinalizam a necessidade de visões alternativas de felicidade e dos próprios fundamentos do conhecimento, diferentes das visões de mundo ocidentais dominantes.

### **4.1 PEDAGOGIA**

A pedagogia consiste nos métodos observáveis e interações que ocorrem em contextos educacionais. Incluem também as crenças, filosofias e teorias que os sustentam nas mentes dos educadores. Todas as aulas têm ingredientes comuns e bem conhecidos: tarefas, atividades, avaliações pelos professores e interações com os alunos, estruturados através do uso do tempo, espaço e organização das instituições, e no contexto escolar, os ciclos do ano letivo, rotinas, regras e rituais (ALEXANDER, 2001b; ALEXANDER, 2001a).

Apesar de diferenças culturais e das controvérsias recorrentes entre diferentes tradições pedagógicas, a educação centrada no aluno tem recebido atenção crescente como teoria e prática pedagógica. O termo “educação centrada no aluno” (ECA) descreve uma ampla gama de práticas que enfatizam a aprendizagem baseada na indagação (“enquiry-based learning”), as atividades práticas, o trabalho em equipe e a pedagogia crítica. É uma tradição antiga, que tem sua origem no “movimento de educação progressista” ou progressiva, iniciado na final do século XIX na Europa e associada a nomes bem conhecidos na literatura educacional, como Johann Heinrich Pestalozzi, Maria Montessori, Jean Piaget, Lev Vygotsky e John Dewey (REESE, 2001; HAYES, 2006). O que estes autores têm em comum é sua crítica às pedagogias tradicionais centradas no professor, com aulas formais e aprendizado por memorização, e a ênfase na participação do aluno em o que e como está sendo estudado.

A ECA tem sido associada ao progresso social de várias maneiras (SCHWEISFURTH, 2013). Ao incentivar a participação ativa de todos os estudantes, e ao dar-lhes maior controle sobre o currículo, ela é congruente com as convenções sobre os direitos das crianças, e se supõe que facilita o desenvolvimento de valores democráticos. As versões mais críticas da ECA incentivam o questionamento dos conhecimentos recebidos e dos critérios de verdade baseados na autoridade de autores e professores. Ao reconhecer e acomodar as diferenças individuais de interesses, talentos e processos de estudo, a ECA tem, em princípio, o potencial de estimular o envolvimento dos estudantes com o processo escolar, gerando e canalizando a motivação, e elevando assim o desempenho de todos. Espera-se também que a ECA prepare os alunos para a economia do conhecimento, criando práticas flexíveis de aprendizagem ao longo da vida, capazes de responder às mudanças rápidas da tecnologia e à revolução da informação.

Independentemente de suas qualidades potenciais, esta pedagogia é difícil de ser implementada em sistemas educacionais estabelecidos onde os professores e as organizações educacionais não estão preparados ou não compartilham seus pressupostos. Em muitos países de baixa renda, a importação acrítica destas abordagens levou a resultados inesperados e negativos. Assim, pesquisa no Reino Unido mostrou que nem todos os alunos estão igualmente equipados para participar de aulas centradas nos alunos, que favorecem os estudantes que já chegam à escola mais preparados, mais acostumados a atividades educativas estimulantes, e

com mais facilidade para se expressar (BERNSTEIN, 1971). Também se mostrou que, na medida em que esta metodologia trabalha, sobretudo com os entendimentos pré-existentes dos alunos, ela pode reduzir o acesso ao conhecimento e às habilidades que os alunos em desvantagem precisam desenvolver (YOUNG, 2013). Este é o caso da maioria dos alunos das escolas públicas de países de baixa e média renda, onde a adoção de abordagens construtivistas extremas, que negam a importância da consciência fonológica em alfabetização e o ensino mais estruturado e centrado em conteúdos de matemática, literatura e ciência, é considerada uma das causas dos níveis extremamente elevados de analfabetismo funcional entre os estudantes (MASCOLO, 2009; HYSLOP-MARGISON e STROBEL, 2007; BOGHOSSIAN, 2007; BRADY e SHANKWEILER, 2013; GOSWAMI e BRYANT, 1990). Nesse sentido, a experiência bem-sucedida das escolas públicas no Ceará, no Brasil, pela adoção de uma combinação de expectativas elevadas, forte envolvimento de estudantes, professores, diretores e currículo estruturado em uma das regiões mais pobres do país, é um exemplo importante a ser observado (GALL, 2016). Apesar destas limitações, é significativo o sucesso da ECA em escolas alternativas, como as que seguem o modelo Montessori e em algumas experiências públicas, como a iniciativa Escuela Nueva na Colômbia (PSACHAROPOULOS, ROJAS e VELEZ, 1992; SCHIEFELBEIN, 1992).

A ênfase prioritária nos conteúdos ou nos processos tem sido muitas vezes entendida como ideologias pedagógicas opostas e conflitantes, quando deveriam ser considerados dois lados igualmente indispensáveis em qualquer processo educativo bem-sucedido. Uma síntese de centenas de meta-análises de pesquisas relacionadas ao desempenho dos alunos confirma que a educação funciona melhor quando os professores têm objetivos explícitos e altas expectativas sobre o que os alunos devem e podem aprender, incluindo a fluência necessária na leitura, escrita e raciocínio matemático, o que só pode ser obtido através da prática; quando os alunos estão ativamente envolvidos no processo de educação; e quando a educação busca desenvolver nos alunos três “mundos do desempenho” igualmente importantes. Esses “três mundos” são, primeiro, o conhecimento superficial do mundo físico; segundo, as estratégias de pensamento e compreensão mais profundas do mundo subjetivo; e terceiro, as formas como os alunos constroem o conhecimento e a realidade para si mesmos,

como consequência desta combinação dos conhecimentos superficiais e dos processos mais profundos de conhecimento e compreensão (HATTIE, 2008, p. 26).

As políticas educativas devem valorizar a capacitação dos alunos para garantir seus direitos, incentivar o pensamento crítico, a prática da convivência democrática, e apoiar o desenvolvimento do amor pelo estudo. No entanto, é essencial que estas políticas não imponham abordagens individualistas em contextos em que formas de trabalho mais coletivistas sejam mais valorizadas culturalmente e tenham sido bem-sucedidas. O respeito às diferenças culturais, finalmente, não pode ser usado para justificar práticas pedagógicas que violam direitos, como o uso de castigos corporais, ou perpetuar ou criar desigualdades, como excluir meninas e estudantes com menos capital cultural.

## 4.2 O CURRÍCULO

Uma parte significativa dos debates atuais sobre o currículo relaciona-se com as decisões dos governos de estabelecer currículos nacionais obrigatórios, principalmente para o ensino primário e secundário, mas em alguns casos, incluindo também o ensino profissional e superior. Tais currículos descrevem os conteúdos e temas considerados como o núcleo das competências individuais e sociais necessárias para a vida e o progresso do século XXI (ROTHERHAM e WILLINGHAM, 2010; TRILLING e FADEL, 2009).

Os currículos nacionais definem os conhecimentos que se espera que os alunos incorporem, definem as habilidades que devem ser adquiridas e às vezes também os valores que devem ser estimulados. O nível de detalhe varia entre os países, desde a listagem minuciosa de “fatos” a serem cobertos e aprendidos e das competências a serem alcançadas, há diretrizes muito amplas a partir das quais as escolas e professores fazem muitas das decisões mais importantes, permitindo diferenciações baseadas nas necessidades e interesses dos estudantes. Quando o currículo nacional é mais estruturado, também ocorre existirem livros de texto prescritos pelo Estado que reforçam seu controle sobre os conteúdos.

### 4.2.1 O currículo global

Apesar das grandes diferenças nacionais, é possível falar de um currículo global emergente, que está sendo implementado mundialmente

por imitação ou a influência de organizações internacionais e de assistência técnica. Em 2006, a Comunidade Europeia propôs um marco das oito Competências Principais para a Aprendizagem ao Longo da Vida que inclui (1) comunicação na língua materna; (2) comunicação em línguas estrangeiras; (3) competências matemáticas e competências básicas em ciência e tecnologia; (4) competência digital; (5) aprender a aprender; (6) competências sociais e cívicas; (7) Sentido de iniciativa e empreendedorismo; e (8) consciência e expressão cultural (HALÁSZ e MICHEL, 2011). O Marco Europeu de Qualificações, estabelecido em 2012, foi criado com o objetivo de estabelecer equivalências entre os quadros de qualificação dos diferentes países, de acordo com 8 níveis, desde o conhecimento geral básico até as fronteiras mais avançadas de erudição e pesquisa (BOHLINGER, 2008; GROLLMANN, SPOTTL e YOUNG, 2008).

As políticas internacionais de educação depois da Segunda Guerra se concentraram principalmente na alfabetização básica, mas, atualmente, o currículo global inclui uma lista muito ampliada de temas. O principal entre eles é STEM (ciência, tecnologia, engenharia e matemática), para desenvolver os conhecimentos e habilidades gerais de ciência e matemática. Na sua forma expandida, o STEM também inclui educação ambiental, química, física e informática (TRILLING e FADEL, 2009). O currículo básico global também pode incluir educação para cidadania, como habilidades cívicas e políticas, estudos de relações internacionais e direitos humanos, multiculturalismo e tolerância (COGAN e DERRICOTT, 2014); e conteúdos relacionados à educação ao longo da vida e à educação não formal, reconhecendo as condições em constante mudança da sociedade global e a necessidade de educação contínua e qualificação da força de trabalho (JAKOBI, 2009; TUIJNMAN e BOSTRÖM, 2002). Essas três áreas curriculares gerais - STEM, cidadania e aprendizagem ao longo da vida - diferem na forma em que são adotadas. STEM é a área curricular mais padronizada internacionalmente, enquanto que a educação para a cidadania e para a vida é tratada com maior sensibilidade às tradições locais. De uma forma ou outra, as três áreas curriculares estão incluídas nas recomendações de políticas internacionais sobre educação e progresso.

Muito dos discursos sobre as necessidades de reforma dos currículos são expressos em termos de preparação dos estudantes para a

produtividade econômica, seja para aprender “o básico” da alfabetização e da aritmética, seja para formação profissional para empregos específicos, ou para desenvolver as chamadas ou “habilidades do século 21”. Os conteúdos da educação cívica como uma área temática ou tema interdisciplinar - por exemplo, se limitam ao conhecimento das estruturas governamentais e normas de comportamento de cidadãos obedientes, ou incluem abordagens críticas que questionam desigualdades e poder – influenciam o entendimento da população sobre as possibilidades e limites da democracia e da participação política e cívica. O currículo pode, potencialmente, contribuir para a redistribuição das oportunidades ao questionar os mitos sobre a superioridade de determinados grupos; ou reforçar a estratificação social quando diferentes currículos são oferecidos a diferentes grupos em função de diferenças sociais preexistentes. Livros de texto e outros materiais pedagógicos podem reforçar ou minar a confiança dos estudantes em termos do que podem almejar. Embora os currículos unificados possam contribuir para a equidade social, ao dar a todos as mesmas oportunidades de estudar, sabe-se também que currículos impostos pelo Estado em regimes totalitários e racistas podem também reforçar a opressão.

Independentemente dos conteúdos explícitos, a educação tem também uma dimensão implícita, um currículo oculto que pode ser bastante poderoso. Por exemplo, as formas em que as mulheres são retratadas nos livros didáticos - os trabalhos que fazem, como se expressam, as roupas que usam, quem é amada e quem não é – definem um quadro normativo que tem profundos efeitos nas identidades dos estudantes e entendimentos sobre o que esperar delas, mesmo que o currículo oficial defenda a igualdade das mulheres como objetivo de aprendizagem. Da mesma forma, os livros escolares transmitem normas culturais implícitas em relação à tolerância, aos direitos e à equidade (MEYER, BROMLEY e RAMIREZ, 2010).

#### 4.3 A AVALIAÇÃO DA APRENDIZAGEM

A implementação de currículos nacionais requer avaliações externas que são usadas para estabelecer critérios de desempenho, muitas vezes vinculados a avaliações internacionais, como o PISA e TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*), para identificar setores ou escolas com desempenho inferior, os fatores que podem explicar as

diferenças, e orientar as políticas destinadas a melhorar a qualidade da educação. Apesar dos resultados significativos que têm sido obtidos, esta prática tem sido também criticada por ser intrusiva e ameaçar a autonomia das escolas e da profissão docente. Existem também controvérsias sobre os diferentes tipos de avaliação e suas consequências: avaliações “formativas”, que têm por principal objetivo monitorar o desenvolvimento da aprendizagem para ajudar os professores a melhorar seu trabalho, ou avaliações “somativas”, que medem o resultado final da aprendizagem; avaliações de baixo impacto sobre os alunos (*low stakes*), que funcionam como indicadores gerais de desempenho para fins de pesquisa e acompanhamento, e avaliações de alto impacto (*high stakes*), que são incorporadas ao currículo dos estudantes e afetam suas carreiras, seu prestígio e reconhecimento social, assim como de suas instituições. A noção de que o foco em avaliações e resultados poderia, através de sanções e recompensas materiais, mudar as práticas na educação, é questionada por abordagens preferidas pelos profissionais da educação, que dão mais ênfase à melhoria dos processos. O foco da avaliação em competências essenciais como a linguagem, a matemática e a STEM tem sido criticado por negligenciar outras dimensões da educação, como as humanidades, as ciências sociais e a educação cívica, e a substituição da educação em sentido amplo pela preparação para os testes, que de fato pode ocorrer (RAVITCH, 2016; SCHWARTZMAN, 2013).

Para evitar esses riscos, o Currículo Nacional finlandês, implementado desde 2016, combina conteúdos nacionais exigentes com autonomia e flexibilidade locais. Uma condição necessária para que este arranjo traga bons resultados é a presença de uma profissão docente altamente qualificada, que muitas vezes falta em países e regiões de baixa renda, onde a adoção de uma combinação de padrões explícitos, a provisão de materiais didáticos estruturados e a responsabilização de escolas e professores pelo resultado do desempenho dos alunos parecem funcionar melhor (BRUNS, FILMER e PATRINOS, 2011).

## **5 GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

As políticas públicas procuram influenciar os processos educacionais que ocorrem na sala de aula, por exemplo, regulando as condições de formação e emprego dos professores, estabelecendo padrões e

procedimentos de avaliação externa, fornecendo dinheiro para financiar edifícios e salários, e outras coisas. Os governantes estabelecem como as instituições educacionais devem se organizar e funcionar, definindo as diferentes trajetórias educacionais, as condições de acesso e o envolvimento de partes interessadas, como sindicatos de professores e pais, nas decisões das escolas e redes. A elaboração de políticas educacionais não se dá em um vácuo político, sendo objeto de permanente disputa entre diferentes setores, fazendo com que a mobilização de apoio público seja um fator crítico na determinação de quem tem maior ou menor influência e poder, e quais políticas serão implementadas.

### 5.1 O APOIO PÚBLICO À EDUCAÇÃO: DIFERENÇAS E BENEFÍCIOS

Na maioria das sociedades, há forte consenso na opinião pública sobre a importância da educação para o progresso social. Estudos sobre programas eleitorais na Europa Ocidental e pesquisas de opinião pública na Ásia, África e América Latina mostram que nenhum partido político se opõe abertamente à expansão das oportunidades de educação, e a educação tende a ser o programa político mais popular, juntamente com os cuidados de saúde (JAKOBI, 2011; KOSACK, 2014; BUSEMEYER, LERGETPORER e WOESSMANN, 2017)

O aparente apoio generalizado à educação pública contrasta com o fato de que, em muitos países, persistentes desigualdades educacionais continuam existindo. Além disso, os níveis de investimento público na educação e os esforços para expandir as matrículas e oportunidades educacionais ficam muitas vezes abaixo das expectativas. Por exemplo, nos países da OCDE, os gastos públicos em educação foram mais afetados pelas políticas de austeridade do que os gastos com outros programas sociais (BREUNIG e BUSEMEYER, 2012; STREECK e MERTENS, 2011).

Existem duas explicações possíveis para o fato de que a distância entre as aspirações e os investimentos efetivos seja maior na educação do que em outras áreas de política social. Primeiro, o apoio público à educação pode ser menos robusto do que se supõe. A expansão das oportunidades educacionais cria benefícios no longo e não no curto prazo, tanto para os indivíduos como para a sociedade. O amadurecimento em longo prazo dos investimentos educacionais contrasta com os benefícios de curto prazo de

muitas outras políticas sociais, tais como cuidados de saúde, programas de transferência de renda e pensões de velhice (BUSEMEYER et al., 2017). Em segundo lugar, os partidos políticos podem concordar com a necessidade de expandir a educação em geral, mas, quando se trata de detalhes, a educação é uma área altamente disputada. Partidos conservadores e liberais tendem a apoiar políticas de educação que limitam o papel do Estado no financiamento e oferta de educação, incentivando o envolvimento de atores não estatais. Partidos de esquerda, em contraste, são mais a favor de uma presença mais forte do Estado.

O formato institucional e a capacidade dos sistemas educacionais variam dramaticamente entre os países, níveis de governo e setores. As disputas políticas sobre o formato institucional e administração dos sistemas educacionais estão relacionadas aos interesses materiais subjacentes dos afetados (ANSELL, 2010; DOBBINS e BUSEMEYER, 2015; IVERSEN e STEPHENS, 2008). Disputas e decisões passadas têm fortes implicações para as políticas atuais, dado que, uma vez estabelecidas, as instituições criam poderosos efeitos de dependência histórica, afetando estratégias, preferências e recursos de poder de atores individuais e coletivos, restringindo o espaço para mudanças em larga escala (PIERSON, 1993; THELEN, 1999; DOBBINS e BUSEMEYER, 2015).

Idealmente, a democracia, a educação e o desenvolvimento econômico podem se reforçar mutuamente, com a educação promovendo a cidadania e as competências econômicas, que promovem o desenvolvimento das estruturas democráticas. Estas, por sua vez, podem garantir uma abertura contínua do acesso a níveis mais altos de educação (ANSELL, 2010; ANSELL, 2008). Mas não há associação determinista entre o formato institucional da educação e o desenvolvimento econômico. Os países ocidentais com níveis similares de desenvolvimento econômico podem ter arranjos institucionais extremamente diferentes para sua educação: mais ou menos centralizados, com diferenciação entre as trajetórias acadêmicas e vocacionais no ensino secundário e superior e sistemas de ensino superiores unificados ou diversificados, que muitas vezes estão mais relacionados à história passada do que a opções recentes.

Os países diferem em relação ao quanto investem na educação e como distribuem o financiamento dos diferentes setores. No entanto, não existe uma associação aparente entre o nível total de investimento em educação e desempenho educacional (CASTLES, 2013). Além disso, há

uma variação internacional significativa na divisão entre fontes públicas e privadas de financiamento (WOLF, 2009; WOLF e ZOHLNHÖFER, 2009), sobretudo em relação à cobrança de matrículas. Há evidência de que matrículas muito caras efetivamente limitam a participação de estudantes baixa renda no ensino superior (METTLER, 2014). Além disso, altos custos privados podem ter efeitos negativos sobre as expectativas dos cidadãos em relação ao estado do bem-estar social de maneira geral: quando os indivíduos investem uma quantidade considerável de dinheiro na aquisição de sua educação, eles são menos propensos a apoiar altos níveis de tributação e redistribuição social de recursos, uma vez que isso reduziria os retornos de seus investimentos na educação pessoal (BUSEMEYER, 2013).

## 5.2 DESCENTRALIZAÇÃO DA OFERTA DE EDUCAÇÃO

Outra dimensão importante na governança da educação é a forma como diferentes setores interessados participam ou não da tomada de decisões. Em alguns países, a tomada de decisões é centralizada nas mãos de funcionários públicos, enquanto em que, em outros, por exemplo, pais e estudantes se envolvem no funcionamento das escolas locais, e representantes de sindicatos e associações de empregadores se envolvem na administração de sistemas de formação vocacional.

Desde a década de 1980, muitos sistemas educacionais passaram por um processo de descentralização. A descentralização significa que as decisões sobre gestão, financiamento, conteúdo curricular e pessoal são delegadas aos governos regionais e locais, bem como às escolas e distritos escolares. A ideia é que a descentralização permitiria um maior envolvimento de partes interessadas - pais, professores e alunos - na concepção do currículo, estimulando o bom desempenho e promovendo o envolvimento das escolas com a comunidade local.

Embora a descentralização seja uma forte tendência internacional, os contextos nacionais influenciam a forma como ela se dá em diferentes países. Nos Estados Unidos e no Reino Unido, a governança da educação já estava descentralizada antes da década de 2000, com muitos poderes transferidos para autoridades educacionais locais ou distritos escolares. Nestes países, a ampliação da descentralização tem se dado pela delegação de responsabilidades a escolas que não dependem diretamente das autoridades escolares locais (por exemplo, as escolas Charter nos EUA e as

academias na Inglaterra). Em outros casos, por exemplo, na Alemanha, a descentralização implica na delegação de autonomia a escolas individuais dentro das estruturas de governo existentes, ou seja, do nível regional para a escola. Na Suécia, reformas de longo alcance na década de 1990 abriram o caminho para o surgimento de “escolas independentes”, que são administradas por provedores privados, embora financiados com recursos públicos (KLITGAARD, 2008). Em alguns casos, a descentralização é acompanhada e condicionada por uma tendência paralela à privatização (GINGRICH, 2011). Exemplos são os países africanos, o Brasil, a Índia e a República da Rússia, particularmente em relação ao ensino superior (SCHWARTZMAN, 2015). Nesses países, as famílias que podem se dispõem a pagar pela educação, dado que o setor público não tem capacidade fiscal e administrativa para atender à demanda crescente tanto das famílias como dos empregadores. Assim, as instituições privadas desempenham cada vez mais um papel importante no preenchimento desta lacuna.

### 5.3 A REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO PRIVADA

As estruturas tradicionais da educação pública formal estão sendo desafiadas por novas tendências que borram as distinções entre educação pública e privada e criam novas divisões e estruturação dentro dos sistemas educativos. A educação formal privada sempre coexistiu com o setor público na maioria dos países, administrada por associações religiosas, filantrópicas ou comunitárias, e apoiada, total ou parcialmente, com fundos públicos, como as escolas católicas no Canadá e na Irlanda a Universidade Católica do Chile e as escolas Madrassa em muitos países de maioria muçulmana (LEVY, 1986; 2006). As novas tendências incluem o crescimento de um grande setor de educação privada com fins lucrativos; o movimento para substituir as escolas públicas por escolas subsidiadas de gestão privada (“charter schools”); a introdução de empréstimos ou vales (“vouchers”) para os estudantes “comprarem” sua educação, ao invés de subsídios diretos para escolas públicas; a cobrança de mensalidades em escolas e universidades públicas; e a adoção de práticas empresariais na gestão das instituições públicas. Em países de baixa renda, quando as escolas públicas funcionam mal devido a problemas relacionados à má gestão, corrupção e falta de compromisso com resultados, escolas privadas podem surgir como uma alternativa atrativa, oferecendo melhor ensino

e alcançando melhores resultados de aprendizagem a custos mais baixos (ASHLEY et al., 2014). No ensino superior, o ensino privado preenche os nichos criados por falhas do setor público, seja melhorando o acesso a qualificações profissionais mais simples e baratas para estudantes que não podem acessar as melhores universidades de elite ou, no outro extremo, fornecendo educação de elite quando o setor público que está sem recursos, inchado, ineficiente e politizado.

Essas questões são frequentemente debatidas em termos fortemente ideológicos, como se fossem todas as partes do mesmo pacote, mas precisam ser avaliadas em termos de seus diferentes impactos sobre a equidade, qualidade e relevância da educação para suas diversas funções. Não é surpreendente que a evidência seja contraditória, dependendo muito do contexto e da forma como essas políticas são implementadas (ASHLEY et al., 2014; ANGRIST et al., 2002; SOMERS, MCEWAN e WILLMS, 2004; McEWAN e CARNOY, 2000; HOWELL e PETERSON, 2006; ELACQUA, 2015). A educação não é uma tarefa exclusiva das instituições públicas e não pode ser considerada um negócio de serviços como qualquer outro: cabe às políticas públicas buscarem um equilíbrio adequado para cada contexto, buscando as combinações que contribuam mais para os objetivos de relevância, equidade, o aprimoramento dos valores cívicos e a produtividade econômica.

No mundo ocidental, existem boas razões para crer que a privatização e o domínio da lógica de mercado possam ter consequências negativas quanto à desigualdade social e educacional, bem como para o progresso social em geral. Nos países em desenvolvimento, a lógica de mercado pode promover a expansão educacional no curto prazo, compensando a falta de capacidade de resposta por parte do sistema público de educação. No entanto, em longo prazo, o enraizamento de um setor privado pode contribuir para a segregação, como tem ocorrido em algumas democracias do mundo rico. Um fator crucial a este respeito é a medida que a concorrência entre escolas e instituições de ensino superior é limitada pela regulamentação pública. Quando a autonomia institucional na gestão de recursos e questões pedagógicas é acompanhada por um sistema descentralizado de financiamento da educação, a descentralização pode resultar em uma crescente heterogeneidade entre as instituições. As escolas ricas estariam cada vez mais concentradas em distritos ricos, podendo atrair melhores estudantes e melhores professores. Uma vez

estabelecido um regime institucional, combinado com padrões habitacionais e residenciais e opções de carreira, pode ser muito difícil mudar.

#### 5.4 AS BASES CIENTÍFICAS DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

As políticas públicas em educação, saúde e bem-estar estão sendo cada vez mais influenciadas por evidências baseadas em pesquisas, na suposição de que elas provêm uma base sólida e mais racional – ou seja, profissional e neutra - para a tomada de decisões sobre questões de supervisão, controle, capacidade, eficiência, operações e estrutura (DRORI e MEYER, 2006; ESPELAND e SAUDER, 2007). O pressuposto é que conflitos partidários e ideológicos poderiam ser resolvidos delegando as decisões para especialistas bem informados. Existem muitos tipos diferentes de pesquisa na educação, no entanto, com graus diferentes de confiabilidade, e há uma tendência crescente em exigir que as pesquisas educacionais sejam validadas de forma semelhante à pesquisa econométrica, com uso de técnicas aleatórias e metodologias experimentais ou quase experimentais.

Este modelo de políticas públicas baseado em evidências é ainda pouco compreendido e controverso (LASSNIGG, 2012). Aplicado à educação, ele tende a privilegiar certos aspectos e entendimentos do campo da educação, como as medidas comparativas de desempenho e dimensões da oferta como capacidade administrativa e gestão de recursos financeiros e humanos. Certos fatos e tipos de evidência são muitas vezes retificados como “verdades” valorativamente neutras, a expensas de uma compreensão mais adequada da necessidade de teorias e conceitos que deem sentido e significado aos fatos.

A ideia de usar o conhecimento de pesquisa para a formulação de políticas é antiga e passou por várias fases na história ocidental, inspirando-se no iluminismo e, nos EUA, pelo desenvolvimento da pesquisa operacional na década de 1960, impulsionada pelos programas da “grande sociedade” (WELLS e RODA, 2016). As versões mais recentes das últimas décadas têm sido influenciadas pelas ideias da “sociedade do conhecimento” e, mais especificamente, pelo modelo de conhecimento baseado em evidências da medicina. Globalmente, o mais evidente é o fascínio com testes comparativos internacionais, como PISA e TIMMS, sob o pressuposto de que os currículos e o

desempenho dos alunos são de fato universais e comparáveis (KAMENS e MCNEELY, 2009; MEYER e BENAVIDOT, 2013; CROSSLEY, 2014; LINGARD et al., 2015). A difusão internacional destas modalidades de avaliação incentivou a difusão de práticas também a nível nacional e subnacional, disseminando esta maneira de “governar por números” para muitos países em todas as regiões do globo (GREK, 2009; SUNG e KANG, 2012; FENIGER, LIVNEH e YOGEV, 2012). Uma versão menos rígida de políticas baseadas em evidências seriam as políticas informadas pela evidência científica, mas tomando em conta também outros fatores (BURNS e SCHULLER 2007).

A adoção de políticas públicas baseadas ou informadas pela pesquisa pode levar a mudanças nos principais atores responsáveis por sua implementação, uma vez que as agências governamentais geralmente não possuem a capacidade de pesquisa necessária para fundamentar suas ações e podem ter que delegar esta função para “think tanks” ou especialistas externos (SELLAR e LINGARD, 2013). No entanto, as decisões mais centrais de políticas públicas não podem e não devem ser delegadas a grupos tecnocráticos, pois elas têm implicações distributivas e normativas que só podem ser decididas por órgãos de decisão democraticamente eleitos. Embora poucos duvidem de que as políticas públicas devam ser informadas, tanto quanto possível, por pesquisas e evidências, também é importante conhecer suas limitações conceituais e políticas, muitas que são muitas vezes negligenciadas pela retórica do discurso tecnocrático. A educação é um campo fortemente afetado por diversas influências ideológicas e políticas que não podem ser resolvidas por “fatos”, mas por diálogos e negociações cuidadosas e sérias que busquem um equilíbrio adequado entre os atores centrais do Estado, setor privado, as famílias, estudantes e profissionais (GUTMANN e BEN-PORATH, 2015).

Finalmente, não há garantia de que as políticas propostas por especialistas e pesquisadores sejam automaticamente apoiadas pelo público. Na verdade, existem muitos casos em que esse não é o caso. Por exemplo, embora a pesquisa educacional evidencie que a separação dos alunos em itinerários acadêmicos e profissionais distintos no ensino secundário reduz a desigualdade, reformar os sistemas escolares no nível secundário tem sido um tema politicamente muito disputado em muitos países (DOBBINS e BUSEMEYER, 2015). Assim, para promover reformas educacionais que

promovam o progresso social, não é suficiente identificar boas soluções técnicas, mas também garantir que essas políticas sejam apoiadas pelo público e setores influentes da sociedade.

## 5.5 GOVERNANÇA GLOBAL

A educação é formalmente inserida em numerosos tratados internacionais como um direito humano de todos, e as políticas públicas nacionais e internacionais são formuladas de acordo com este espírito. Na Europa, o processo de Bolonha, que começou como um esforço de coordenação internacional na governança do ensino superior contribuiu para o estabelecimento de um marco de governança transnacional baseado na cooperação voluntária entre os governos. Este sistema logrou certo nível de coordenação nas políticas de educação superior, como a introdução de graus equivalentes de bacharelado e mestrado em toda a Europa e o estabelecimento de procedimentos comuns de gestão da qualidade, respeitando as peculiaridades nacionais. Por isso, é um bom exemplo de como arranjos de governança complexos na era global são necessários e possíveis (VOEGTLE, KNILL e DOBBINS, 2011).

A educação em todo o mundo é promovida por uma rede transnacional composta por organizações não governamentais, intergovernamentais e transnacionais. Este conjunto diversificado de organizações, que proliferaram nas últimas décadas, tem sido fundamental na formulação de objetivos transnacionais, principalmente a Campanha Global para a Educação e a agenda da Educação para Todos, além de colocar a educação como um pináculo do Desenvolvimento do Milênio e dos Objetivos Sustentáveis de Desenvolvimento. Se as organizações intergovernamentais afetam as agendas nacionais de educação através da ativação de tratados internacionais, a maioria das outras organizações influenciam as agendas educacionais através de mecanismos informais, por exemplo, estabelecendo padrões de qualidade através das avaliações internacionais comparativas (KAMENS e MCNEELY, 2009; MEYER e BENAVIDOT, 2013). Esta governança educacional internacional e transnacional interage com as políticas educacionais nacionais e subnacionais de várias maneiras e influencia suas trajetórias. Elas estabelecem o que é considerado como “melhores práticas”, definindo padrões universais de currículo, pedagogia, avaliação e similares. As organizações globais influenciam os currículos em todo o mundo através

da introdução, nos livros didáticos, de discursos sobre ciências sociais (WONG, 1991), ambientalismo (BROMLEY, MEYER e RAMIREZ, 2011) e direitos humanos (SUÁREZ, 2007), promovendo programas para educação feminina (VAUGHAN, 2013) e aprendizagem ao longo da vida (JAKOBI, 2009). Elas também influenciaram a rápida institucionalização da escolaridade em massa universal (BOLI, RAMIREZ e MEYER, 1985; MEYER, RAMIREZ e SOYSAL, 1992) e de ensino superior (SCHOFER e MEYER, 2005), particularmente em países mais pobres com políticas nacionais mais fracas (McNEELY, 1995; STEINER-KHAMSI e STOLPE, 2006; VAUGHAN, 2013). E ainda assim, o isomorfismo mundial resultante das décadas de trocas de influência não eliminou as grandes diferenças nacionais tanto quanto aos recursos investidos quanto em relação aos resultados obtidos (BAKER e LeTENDRE, 2005).

As políticas educacionais globais e transnacionais se concentraram até a década de 1980 na escolaridade em massa e, com o advento da economia global do conhecimento, também no ensino superior e na inovação; o foco hoje é, cada vez mais, a educação ao longo da vida. A busca da educação como uma aprendizagem contínua, e muitas vezes também auto-motivada, é estimulada pelas rápidas mudanças que estão ocorrendo na economia global e na força de trabalho. Tais mudanças incluem a longevidade dos indivíduos, que amplia a empregabilidade dos adultos que trabalham; mas trazem também grande incerteza quanto às competências necessárias para futuros empregos que sejam lucrativos e produtivos. Essas incertezas, e o planejamento de longo prazo que elas requerem, implicam não somente no estímulo à educação continuada, como também mudanças nos conteúdos da educação regular. Assim, observa-se um esforço, em todo mundo, de uma mudança de paradigma na pedagogia, em prol de uma educação flexível e não formal, alfabetização digital e para que os estudantes participem mais ativamente em sua formação. Este movimento global pela educação continuada, ao longo da vida, está formalizado em iniciativas intergovernamentais como o *Plano de Ação de 2010 de Belém*, coordenado por instituições como o *Instituto da UNESCO para a Aprendizagem ao Longo da Vida* e apoiado pela coalizão europeia de organizações não governamentais conhecida como *The Lifelong Learning Platform* (anteriormente, EUCIS-LLL).

## 6 COMO REFORÇAR A CONTRIBUIÇÃO DA EDUCAÇÃO PARA O PROGRESSO SOCIAL

Esta seção final apresenta as principais ações necessárias para permitir que a educação cumpra a expectativa de promover o progresso social, considerando suas quatro grandes funções. Em termos gerais, recomendamos uma abordagem equilibrada nos movimentos de reforma educacional, dando maior ênfase à formação de professores e às funções cívicas e humanistas da educação. São necessárias políticas embasadas em pesquisa, com diferentes abordagens e que tomem em conta os quatro grandes objetivos da educação, combinando perspectivas globais e locais - indo, portanto, além do PISA e dos rankings universitários. Em relação às estruturas de governança, recomendamos que sejam flexíveis e participativas, respeitando os diferentes contextos políticos e sociais.

A seguir, apresentamos seis recomendações específicas que podem reforçar a contribuição da educação para o progresso social ante os desafios do século 21.

### 6.1 IMPLEMENTAR OS OBJETIVOS GLOBAIS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Um tema central do debate sobre políticas educativas internacionais gira em torno do desenvolvimento e implementação de iniciativas e agendas como a *Educação para Todos* e os *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Uma das críticas é que os esforços internacionais se limitaram ao aumento do acesso à educação formal, sem tomar conta a qualidade e conteúdo da aprendizagem que ocorre nas escolas. Outra crítica é que as iniciativas internacionais para expandir e melhorar a educação tendem a se basear em uma visão “ocidental” do que constitui “desenvolvimento”. Autores como Amartya Sen, Martha Nussbaum, Arturo Escobar, Robert Chambers e James Ferguson têm proposto outras conceituações que possam abrir espaço para conhecimentos indígenas e locais; compreensões diversas do que constitui uma “boa vida”; e reconhecimento dos efeitos de relações globais desiguais (SEM, 1999; HULME, 2007; ALKIRE, 2005). Estas mudanças no discurso acadêmico também ocorrem paralelamente a uma mudança na política de desenvolvimento internacional, que está cada vez mais se afastando de uma ideia de “desenvolvimento” organizado para o Sul por atores do Norte (SKINNER, BLUM e BOURN, 2013).

Não obstante a validade de muitas críticas, a natureza da globalização exige que os programas educativos em todos os países preparem os jovens para entender as relações e preocupações globais, lidar com problemas complexos e viver com mudanças rápidas e incertezas. Políticas educativas que não reconhecem a importância destas questões prejudicam os esforços internacionais para envolver todos os cidadãos no mundo com os processos de desenvolvimento e os debates sobre a provisão de educação de qualidade para todos.

A agenda dos *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para 2030* requer um novo paradigma cooperativo baseado no conceito de “*parceria global completa*” e o princípio de que “*ninguém será deixado para trás*”. A escala e o alcance desta proposta requerem parcerias particularmente fortes em todos os níveis com os jovens, que já estão empenhados em tornar os objetivos em realidade (Nações Unidas, 2016).

O objetivo da educação sustentável é “garantir uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”. Este objetivo amplia as ambições das agendas anteriores em escopo, cobertura geográfica e foco das políticas públicas: do acesso ao ensino primário à qualidade oportunidades de aprendizagem em todos os níveis de educação numa perspectiva de longo prazo; de regiões de baixa renda e afetadas por conflitos para uma agenda universal aplicável a todos os países; da educação formal a uma preocupação pelo acesso equitativo à educação e formação pós-básica para jovens e adultos através do acesso equitativo a oportunidades de aprendizagem adequadas; e um forte foco na relevância dos resultados da aprendizagem para o trabalho e a cidadania em um mundo global e interligado. O conhecimento, as habilidades, os valores e as atitudes necessárias para todos os cidadãos, devem ser adquiridos através da educação para o desenvolvimento sustentável e cidadania global, que inclui a educação para a paz e os direitos humanos, bem como a educação intercultural e para o bom entendimento internacional (UNESCO, 2016).

A implementação dessas metas nos países requer esforços para alinhar as políticas e planos nacionais às metas e prioridades da agenda de 2030. A UNESCO iniciou uma série de reuniões regionais para desenvolver um entendimento comum destes objetivos e estabelecer as bases para apoiar sua implementação. Na prática, os acordos internacionais

alcançados em conferências internacionais não se traduzem facilmente em políticas efetivas de países, que dependem mais de suas condições internas do que da força legal destes acordos.

## 6.2 EXPANDIR O ACESSO E MELHORAR A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Inúmeros estudos demonstram que a educação infantil traz uma ampla gama de benefícios, tanto sociais como econômicos: melhor bem-estar das crianças e melhores resultados de aprendizagem; resultados mais equitativos e redução da pobreza; aumento da mobilidade social intergeracional; maior participação do mercado de trabalho feminino e igualdade de gênero; taxas de fertilidade reduzidas; e melhor desenvolvimento social e econômico como um todo (OCDE, 2016; CAMPBELL et al., 2002). Os efeitos em termos de saúde, bem-estar e os benefícios econômicos da educação infantil são particularmente fortes nos países de baixa renda (UNICEF, 2007).

O que mais importa não é o tempo em que as crianças permanecem na pré-escola, mas a qualidade da atenção que recebem (SHERIDAN, 2007; ESPINOSA, 2002; TIETZE, 2010; BRITTO, YOSHIKAWA e BOLLER, 2011). No curto prazo, uma boa experiência escolar contribui para o desenvolvimento linguístico e cognitivo da criança. Em longo prazo, leva a melhores notas escolares, maior renda e menores taxas de criminalidade. A educação pré-escolar de alta qualidade leva a um melhor desempenho cognitivo, linguístico e matemático, habilidades escolares mais amplas e mais capacidade de lidar com situações cotidianas. Crianças de famílias desfavorecidas e migrantes que frequentam educação inicial de alta qualidade têm menores taxas de retenção em sua vida escolar. No entanto, se a escola subsequente tiver baixa qualidade, os efeitos positivos da educação pré-escolar de alta qualidade são reduzidos (CAMPBELL et al., 2002).

Sabendo que o dinheiro investido no desenvolvimento e educação infantil pode render retornos públicos significativos, os governos estão cada vez mais trabalhando para ajudar as famílias e apoiar as crianças (GERTLER et al., 2013). Entre 1998 e 2011, os gastos públicos com cuidados à infância e educação pré-escolar aumentaram 55%, em média, nos países da OCDE. No entanto, existem grandes diferenças na porcentagem do PIB que os países gastam em cuidados à infância e na pré-escola.

Mesmo nos países da OCDE, faltam vagas nas pré-escolas (OECD, 2015). Além disso, a qualidade da assistência à infância e educação pré-escolar é muito variada. É necessário expandir o acesso e melhorar a qualidade da educação pré-escolar para expandir sua contribuição para o progresso social.

### 6.3 MELHORAR A QUALIDADE DAS ESCOLAS

Apesar das grandes diferenças entre países e ambientes culturais, existe um forte consenso sobre o que faz com que as instituições educacionais funcionem bem e atinjam os objetivos esperados: *a qualidade dos processos* nas interações diretas dos alunos com seu grupo, com os educadores e com seu entorno; *a qualidade das estruturas* e características institucionais, como tamanho das turmas, proporção aluno/professor, qualificações docentes e condições espaciais e materiais; e *a qualidade da orientação*, incluindo o currículo, formatos, pedagogias adotadas e orientações e valores dos professores. As escolas bem sucedidas precisam coordenar bem estas três dimensões, que são fortemente correlacionadas. Este esquema de classificação da qualidade é utilizado principalmente na pesquisa sobre educação infantil (TIETZE, ROBBACH e GRENNER, 2005), mas também se aplica à educação geral (SCHEERENS, 2000).

As pesquisas sobre a qualidade das escolas tende a lidar principalmente com a eficácia e a qualidade do gerenciamento escolar, e os resultados de uma vasta literatura podem ser resumidos em seis dimensões que caracterizam as escolas eficazes (BONSEN e BOS, 2010; SCHEERENS, GLAS e THOMAS, 2003): (1) Foco no desempenho: expectativas elevadas, mas apropriadas tanto para professores quanto para estudantes, fornecem um estímulo positivo para o trabalho pedagógico (2) Ambiente de aprendizagem bem estruturado: os alunos aprendem mais e assumem a responsabilidade por si mesmos em um ambiente onde todos se sentem valorizados e protegidos. Isso inclui um clima de relacionamento positivo entre estudantes, bem como entre estudantes, professores e gestores. (3) Cooperação profissional entre professores: deve haver amplo consenso entre os professores sobre objetivos pedagógicos: os professores devem trabalhar juntos na formulação de metas e no planejamento e desenvolvimento da instrução em sala de aula. (4) Liderança pedagógica: a liderança da escola deve ir além das questões puramente

administrativas. As responsabilidades dos líderes escolares incluem o apoio, avaliação e desenvolvimento da qualidade do ensino; definição de metas, avaliação e responsabilidade; gestão estratégica de recursos financeiros e humanos; e colaboração com outras escolas. (5) Qualidade do currículo implementado: as escolas precisam garantir o alinhamento entre o currículo pretendido, implementado e recebido. Isso requer reflexão no nível escolar em relação ao seu trabalho pedagógico. (6) Foco na avaliação: as avaliações, tanto internas quanto externas, são importantes, e as escolas devem fazer uso dos resultados do monitoramento sistemático do desempenho dos alunos para aprimorar a qualidade do ensino que proporcionam.

As escolas eficazes são estruturadas para proporcionar educação de qualidade. Educadores e dirigentes escolares estabelecem metas de aprendizagem, tomam medidas específicas para atingir esses objetivos, medem e avaliam se e em que medida os objetivos estão sendo alcançados, decidem novas estratégias como consequência das avaliações, e realizam auto avaliações internas para lidar com os resultados de avaliações externas (SCHÖBER et al., 2012). Para obter bons resultados, investem na capacitação de qualidade de seus professores e dirigentes escolares, proporcionando múltiplas e amplas oportunidades de formação continuada (INGVARSON et al., 2013).

#### 6.4 FORTALECER O PAPEL PROFISSIONAL DOS EDUCADORES

Existe um alto consenso em todo o mundo sobre o papel crucial dos professores para cumprir as quatro funções centrais da educação. Os professores não são apenas portadores de conhecimento e informação, mas desempenham um papel importante no desenvolvimento do discurso cultural e político. Eles têm um impacto significativo na qualidade de vida das crianças - incluindo suas relações com colegas e adultos, e suas disposições para o estudo e para a vida em geral. Para os alunos, eles são modelos e portadores de valores e modos de comportamento implícitos, que não podem ser simplesmente codificados em livros ou transmitidos através de novas tecnologias (SACHS, 2003).

Mas nem todos os professores são eficazes, nem todos são capacitados e nem todos têm efeitos poderosos sobre os alunos (HATTIE, 2008; HANUSHEK e RIVKIN, 2006; RIVKIN, HANUSHEK e KAIN,

2005). Nos sistemas educacionais mais bem-sucedidos, o magistério é uma profissão prestigiada e bem remunerada e os professores são recrutados entre os estudantes mais bem formados. Em outros, particularmente em países de baixa e média renda, o magistério não atrai os mais talentosos. Nestes casos, as instituições de formação para o magistério tendem a ter menos prestígio e serem mais mal financiadas do que outras instituições de ensino superior, e os professores formados muitas vezes não estão preparados para lidar com as altas expectativas e a difícil tarefa de proporcionar educação de boa qualidade para crianças provenientes de ambientes socioeconômicos mais pobres.

Uma reação comum ao desprestígio da profissão, bem documentada na América Latina e em outros lugares, é que os professores, em particular no setor público, se organizam em sindicatos e movimentos políticos que lhes permitem garantir alguns benefícios em termos de salário, estabilidade do trabalho e condições de trabalho, mas resistem ao estabelecimento de padrões e avaliações externas, colocando a responsabilidade pela má qualidade da formação dos alunos nas condições gerais da população ou na falta de apoio de seus governos (BASTICK, 2000; SACHS, 2003; VAILLANT, 2004; MURILLO et al., 2002; LIANG, 2000). Nessa situação, em países como o México e o Brasil, que apresentam alguns dos piores resultados em avaliações internacionais, como o PISA (*Programme for International Student Assessment*), os esforços para reformar e melhorar a educação pública alternam entre entrar em confronto com os sindicatos de professores, como no México, ou atender suas demandas sem exigir contrapartidas de desempenho, como no Brasil. Nessas situações, muitas famílias que podem pagar preferem colocar seus filhos em escolas privadas, que conseguem recrutar os melhores professores, diminuindo ainda mais a qualidade da educação pública. Em outros países, como a Finlândia e o Canadá, sindicatos e organizações profissionais de professores tornaram-se atores importantes na implementação de reformas educacionais. Assim, é importante conceber os arranjos de governança de forma a garantir que as partes interessadas se envolvam em soluções coletivas de resolução de problemas, em vez de se limitarem a disputas de “soma zero” por benefícios setoriais em que os ganhos de uns significam perdas para os demais e para conjunto (FULLAN, 2016; SAHLBERG, 2014).

## 6.5 TORNAR O ENSINO SUPERIOR E A FORMAÇÃO PROFISSIONAL MAIS INCLUSIVOS E SOCIALMENTE RELEVANTES

Os problemas de acesso e qualidade na educação geral nos países de baixa e média renda levaram governos e organizações internacionais a dar prioridade aos investimentos no ensino primário. Esta política foi apoiada por estudos, desde a década de 1970, mostrando que as taxas de retorno eram maiores neste nível, e os gastos com a educação superior eram muitas vezes percebidos como um desvio de dinheiro público em benefício de pequenas elites (PSACHAROPOULOS e HINCHLIFFE, 1973).

Este entendimento mudou a partir do ano 2000 com a publicação, por uma força-tarefa internacional convocada pela UNESCO e pelo Banco Mundial, de um relatório que enfatizou a importância do ensino superior. O relatório questionou o uso das taxas de retorno para justificar as prioridades de investimentos em educação, argumentando que elas eram inadequadas para capturar o amplo impacto social e cultural do ensino superior e também seu papel na inovação (THE TASK FORCE ON HIGHER EDUCATION AND SOCIETY, 2000). No texto, os autores argumentam que o ensino superior é essencial para capacitar um número crescente de estudantes, especialmente de origens desfavorecidas, com as competências especializadas requeridas pelo mercado de trabalho; formar um amplo conjunto de pessoas com formação geral que estimulem a flexibilidade e a inovação; e ensinar aos estudantes não apenas o que já se sabe, mas também como manter seus conhecimentos atualizados e aumentar a quantidade e a qualidade da pesquisa nos diferentes países.

Para cumprir estes propósitos, o ensino superior precisaria desenvolver um conjunto de qualidades principais, incluindo: autonomia, com os governos exercendo supervisão em função de resultados, mas sem amarras burocráticas nas atividades do dia-a-dia; diferenciação explícita entre as instituições, permitindo que valorizem seus pontos fortes e atendam as necessidades diferentes, competindo entre si ou cooperando por financiamento, professores e estudantes; e maior abertura ao ambiente externo, encorajando as instituições a desenvolver vínculos de conhecimento e de compartilhamento de receitas com o

setor produtivo e aprofundar o diálogo com a sociedade, contribuindo assim para o fortalecimento da democracia e melhor funcionamento do setor público.

Esta visão ampla da importância do ensino superior é compartilhada por estudiosos e setores significativos das comunidades de ensino superior nos Estados Unidos e na Europa, que se preocupam com a tendência de dar prioridade quase única ao papel das instituições de ensino superior como agências de treinamento de mão de obra e inovação tecnológica, em detrimento dos valores clássicos de qualidade acadêmica, colegialidade, autonomia e liberdade intelectual, que foram a base para o desenvolvimento das melhores tradições universitárias em muitos países. Estudando as novas universidades empresariais, Burton C. Clark mostra que, quando funcionam bem, elas também são capazes de reconstituir, em novas bases, a colegialidade interna e a autonomia externa que são típicas das melhores universidades (CLARK, 2001, p. 23). A mesma necessidade de reconstruir seus fundamentos centrais ocorre na Europa, onde as universidades têm tido que repensar sua lógica, identidade, fundamentos, cultura, normas de comportamento e lealdades. Diferentemente no passado, aonde as virtudes das universidades eram reconhecidas pela sociedade como algo natural, agora se torna necessário explicitar e justificar seus princípios e regras institucionais fundamentais para, por exemplo, dar aos governantes e cidadãos bons motivos para aceitar a autonomia universitária e a liberdade acadêmica dos professores (GORNITZKA et al., 2007 p. 184).

Além do ensino universitário, os estudiosos e governantes devem prestar mais atenção ao potencial da educação vocacional como alternativa à formação acadêmica tradicional. Tanto no âmbito da OCDE como nos países de baixa renda e nas economias em transição, a educação vocacional pode promover a inclusão social e a participação no mercado de trabalho para os jovens que não chegam às universidades. No entanto, para realizar seu potencial, a educação vocacional depende de um forte envolvimento tanto do setor público quanto do setor empresarial, para que se torne uma opção atrativa para os jovens; e precisa de vias de acesso bem definidas para níveis superiores de formação, evitando que se torne um beco sem saída para estudantes que queiram e tenham condições de continuar avançando em suas carreiras profissionais.

## 6.6 EFETIVAR AS PROMESSAS DAS TECNOLOGIAS DIGITAIS

A difusão de microcomputadores e a Internet na década de 1990 foram percebidas por muitos como uma abrindo caminho para uma revolução profunda na educação. A capacidade de se comunicar através da tecnologia deveria marcar uma mudança profunda na experiência de ensino e aprendizagem, romper os muros das escolas e libertar estudantes e professores dos rituais de educação sequencial e memorização, a ser substituídos por uma educação individualizada e pela possibilidade de ter toda a informação do mundo na ponta dos dedos. Em 2005, o *Media Lab*, do Massachusetts Institute of Technology, anunciou o programa “*One Laptop Per Child*”, que deveria começar com a produção de um milhão de computadores até 2007, a um preço inicial de cem dólares cada, e foi logo adotado por muitos governos em países de baixa e média renda. Na década de 2000, muitas universidades, organizações sem fins lucrativos e empresas privadas começaram a lançar os “*Massive Open Online Courses*” (MOOCs) que deveriam oferecer oportunidades de acesso a estudos de alta qualidade, muitas vezes gratuitamente, em qualquer lugar do mundo e a qualquer momento.

As avaliações dessas primeiras experiências transformaram o entusiasmo original em um otimismo cauteloso. Ficou claro, desde o início, que um grande obstáculo para a disseminação dessas tecnologias em países de baixa e média renda era a falta de infraestrutura de comunicações e suporte adequadas, suscitando preocupações com uma “divisão digital” emergente (NORRIS, 2001; WARSCHAUER, 2004; SORJ, 2003). Uma análise cuidadosa do Programa *One Laptop Per Child* no Peru em 2002 não encontrou nenhuma evidência de impacto do programa na participação escolar ou melhoria de desempenho em linguagem e matemática, embora tenha encontrado alguma melhora nas habilidades cognitivas gerais dos estudantes (CRISTIA et al., 2013). Uma análise das correlações entre acesso a computadores e o desempenho dos alunos, utilizando dados do PISA em 2004 mostrou que, quando as condições familiares e as características escolares são mantidas constantes, elas se mostram negativas para a posse de computadores domésticos e insignificantes para computadores nas escolas (WOESSMANN e FUCHS, 2004). O entusiasmo inicial pelo

MOOCS foi atenuado pelo grande número de alunos inscritos que nunca completaram seus cursos, o que também é verdade para os programas de educação à distância mais tradicionais.

A recente propagação de telefones móveis de baixo custo, mesmo em regiões mais pobres, reduziu as preocupações com a divisão digital, embora a disponibilidade internet de alta qualidade nas escolas ainda seja um desafio. Mas o consenso atual é que a disponibilidade de hardware de comunicação não substitui a necessidade de um bom ensino, ambiente escolar adequado, ferramentas de aprendizagem e padrões eficazes.

A prioridade anterior de fornecer equipamentos e acesso está sendo substituída por esforços para desenvolver softwares cientificamente fundamentados para fazer com que os conteúdos cheguem aos alunos da melhor maneira possível e metodologias de ensino que possam transformar os dispositivos tecnológicos em instrumentos que envolvam os alunos com o aprendizado. Em vez de uma educação individualizada, à distância ou sem supervisão, a ênfase atual é no “blended learning”, que combina mídia digital com novas metodologias de ensino na sala de aula, buscando atender à diversidade de necessidades dos estudantes através de uma combinação de trabalho de grupo e individualizada. A interação pessoal dos alunos com os professores continua indispensável, mas as novas tecnologias podem proporcionar a professores menos capacitados ferramentas de apoio para melhorar seu desempenho (ARNETT, 2016), enquanto que os alunos podem ser orientados no processo de aprendizagem por programas que ajustam as lições às necessidades específicas de cada um.

Dois relatórios recentes do *New Media Consortium*, uma rede internacional de especialistas em tecnologia da educação, apresentam um quadro atualizado do que esperar da contribuição da tecnologia para a educação. Para o ensino primário e secundário, as principais tendências são redesenhar os espaços de aprendizagem, repensar a forma como as escolas trabalham, desenvolver novas formas de aprendizagem colaborativa, introduzir a codificação como um componente da alfabetização e a desenvolver a criatividade dos alunos; e os principais desafios são o desenvolvimento de novas experiências autênticas de aprendizagem e a necessidade de repensar o papel dos professores. Para o ensino superior, as principais tendências são o desenvolvimento de novas modalidades de “blended learning” que estimulem culturas avançadas de inovação

e experiências de aprendizado mais profundas; e os principais desafios incluem a melhoria da alfabetização digital, a integração da aprendizagem formal e informal, o gerenciamento da obsolescência do conhecimento e a necessidade de repensar os papéis dos educadores (ADAMS BECKER, 2016; ADAMS BECKER et al., 2017).

Na mesma linha, o Escritório de Tecnologia Educacional do Departamento de Educação dos EUA lista como tendências centrais o engajamento e o empoderamento da aprendizagem através da tecnologia, a combinação do ensino com a tecnologia, a importância das lideranças no novo contexto digital e a avaliação dos resultados (US DEPARTMENT OF EDUCATION, 2017). Para a UNESCO, as principais questões relacionadas com as novas tecnologias na educação são as transformações na formação de professores, a aprendizagem móvel, os recursos educacionais abertos, a aprendizagem ao longo da vida e o desenvolvimento de sistemas de informação de gestão para orientar as políticas educativas (UNESCO, 2017).

As novas tecnologias de informação e comunicação não são uma bala mágica que irá substituir as instituições educacionais existentes e criar um novo mundo de aprendizagem. Mas eles podem ser instrumentos poderosos para melhorar a qualidade e relevância da educação e sua contribuição para o progresso social, na medida em que passem dos estágios experimentais iniciais e de tentativa e erro a práticas mais estabelecidas e comprovadas.

## REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, Daron; AUTOR, David. Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings. In: *Handbook of labor economics*. Elsevier, 2011. p. 1043-1171.
- ADAMS BECKER, S., A. Freeman, C. Giesinger Hall, M. Cummins e B. Yuhnke. *NMC/CoSN Horizon Report: 2016 K-12 Edition*. Austin, Texas:: The New Media Consortium, 2016.
- ADAMS BECKER, S., M. Cummins, A. Davis, A. Freeman, C. Hall Giesinger e V. Ananthanarayanan. *MC Horizon Report: 2017 Higher Education Edition*. Texas: The New Media Consortium. 2017.
- ALEXANDER, Robin J. Border crossings: Towards a comparative pedagogy. *Comparative Education*. v. 37, n. 4, p. 507-523, 2001a.

- ALEXANDER, Robin J. ***Culture and pedagogy***: International comparisons in primary education. Oxford: Blackwell, 2001b.
- ALKIRE, Sabina. ***Valuing freedoms***: Sen's capability approach and poverty reduction. Oxford University Press on Demand, 2005.
- ALMOND, Gabriel Abraham; Verba, Sidney. ***The civic culture***: Political attitudes and democracy in five nations. Princeton University Press, 2015.
- ALTBACH, Philip G e J. Salmi. ***The Road to Academic Excellence: The Making of World-Class Research Universities***. Washington DC: World Bank Publications, 2011.
- ALTBACH, Philip G. ***Student Politics***. Perspectives for the Eighties. Scarecrow Press, Inc., 52 Liberty St., PO Box 656, Metuchen, NJ 08840, 1981.
- ALTBACH, Philip G.; Balán, Jorge (Ed.). ***World class worldwide***: Transforming research universities in Asia and Latin America. JHU Press, 2007.
- ALTBACH, Philip G.; Levy, Daniel C. ***Private higher education***: A global revolution. Sense publishers, 2005.
- ANGRIST, Joshua et al. Vouchers for private schooling in Colombia: Evidence from a randomized natural experiment. ***American Economic Review***. v. 92, n. 5, p. 1535-1558, 2002.
- ANSELL, Ben W. University challenges: Explaining institutional change in higher education. ***World politics***. v. 60, n. 2, p. 189-230, 2008.
- ANSELL, Ben W. ***From the ballot to the blackboard***: The redistributive political economy of education. Cambridge University Press, 2010.
- APPLE, Michael W. ***Cultural politics and education***. Teachers College Press, 1996.
- ARNETT, Thomas. ***Teaching in the machine age***: how innovation can make bad teachers good and good teachers better. Christensen Institute. 2016.
- ASHLEY, Laura Day et al. The role and impact of private schools in developing countries. ***Rigorous Literature Review***, 2014.
- AUTOR, David H. ***Skills, education, and the rise of earnings inequality among the "other 99 percent"***. *Science* 344 (6186):843-851, 2014.
- BAKER, David e Gerald K LeTendre. ***National differences, global similarities: World culture and the future of schooling***: Stanford University Press, 2005.
- BARBER, Michael; MOURSHED, Mona. ***How the world's best-performing schools systems come out on top***. McKinsey & Company, 2007.
- BASTICK, Tony. Why teacher trainees choose the teaching profession: Comparing trainees in metropolitan and developing countries. ***International review of Education***, v. 46, n. 3-4, p. 343-349, 2000.
- BECKER, Gary S. Human capital revisited. In: ***Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education***. 3. ed. Chicago e London: The University of Chicago Press, 1973.

- BEN-DAVID, Joseph. *Centers of learning* : Britain, France, Germany, United States : an essay. New York: McGraw-Hill, 1977.
- BENAVOT, Aaron; RIDDLE, Phyllis. The expansion of primary education, 1870-1940: Trends and Issues. *Sociology of education*, p. 191-210, 1988.
- BENSON, Lee; HARKAVY, Ira Richard; PUCKETT, John L. *Dewey's dream*: Universities and democracies in an age of education reform: Civil society, public schools, and democratic citizenship. Temple University Press, 2007.
- BERNASCONI, Andrés. Is there a Latin American model of the university? *Comparative Education Review*, v. 52, n. 1, p. 27-52, 2007.
- BERNSTEIN, Basil. CLASS, Codes. *Control: Theoretical Studies Towards a Sociology of Language*. 1971.
- BEYER, Landon E.; LISTON, Daniel P. *Curriculum in Conflict: Social Visions, Educational Agendas, and Progressive School Reform*. Teachers College Press, 1234 Amsterdam Avenue, New York, NY 10027.(paperback: ISBN-0-8077-3528-0; hardcover: ISBN-0-8077-3529-9)., 1996.
- BIESTA, Gert, Maria De Bie e Danny Wildemeersch. 2014. *Civic learning, democratic citizenship and the public sphere*. Springer, Dordrecht, 2014.
- BLOOM, David Elliot; Canning, David; Chan, Kevin. *Higher education and economic development in Africa*. Washington, DC: World Bank, 2006.
- BOGHOSSIAN, Paul. *Fear of knowledge*: Against relativism and constructivism. Clarendon Press, 2007.
- BOHLINGER, Sandra. Competences as the Core Element of the European Qualifications Framework. *European journal of vocational training*, v. 42, n. 1, p. 96-112, 2008.
- BOLI, John; RAMIREZ, Francisco O.; MEYER, John W. Explaining the origins and expansion of mass education. *Comparative education review*, v. 29, n. 2, p. 145-170, 1985.
- BONSEN, M. e W. Bos. "Bildungspsychologie auf der Mesoebene: Die Betrachtung von Bildungsinstitutionen [Educational psychology on the mesolevel: Considering educational institutions]." In *Bildungspsychologie*, editado por C. Spiel, B. Schober, P. Wagner and R. Reimann. Göttingen, Germany: Hogrefe, 2010.
- BOTTICINI, Maristella; ECKSTEIN, Zvi. *The chosen few*: How education shaped Jewish history, 70-1492. Princeton University Press, 2012.
- BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean Claude. *La reproduction éléments pour une théorie du système d'enseignement*. 1970.
- BOWLES, Frank Hamilton e Herbert Gintis. *Schooling in Capitalist America*. New York: Basic Books, 1973.
- BRADY, Susan A.; SHANKWEILER, Donald P. (Ed.). *Phonological processes in literacy*: A tribute to Isabelle Y. Liberman. Routledge, 2013.

- BREUNIG, Christian; BUSEMEYER, Marius R. Fiscal austerity and the trade-off between public investment and social spending. *Journal of European Public Policy*, v. 19, n. 6, p. 921-938, 2012.
- BRIGHOUSE, Harry; SWIFT, Adam. Equality, priority, and positional goods. *Ethics*, v. 116, n. 3, p. 471-497, 2006.
- BRITTO, Pia Rebello; YOSHIKAWA, Hirokazu; BOLLER, Kimberly. Quality of Early Childhood Development Programs in Global Contexts: Rationale for Investment, Conceptual Framework and Implications for Equity. *Social Policy Report*, v. 25, n. 2, 2011.
- BROMLEY, Patricia; MEYER, John W.; RAMIREZ, Francisco O. The worldwide spread of environmental discourse in social studies, history, and civics textbooks, 1970–2008. *Comparative Education Review*, v. 55, n. 4, p. 517-545, 2011.
- BROWN, Phillip. The opportunity trap: Education and employment in a global economy. *European Educational Research Journal*, v. 2, n. 1, p. 141-179, 2003.
- BROWN, Phillip. The globalisation of positional competition? *Sociology*, v. 34, n. 4, p. 633-653, 2000.
- BRUNELLO, Giorgio; CHECCHI, Daniele. Does school tracking affect equality of opportunity? New international evidence. *Economic policy*, v. 22, n. 52, p. 782-861, 2007.
- BRUNNER, José Joaquín; URIBE, Daniel. *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2007.
- BRUNS, Barbara; FILMER, Deon; PATRINOS, Harry Anthony. *Making schools work: New evidence on accountability reforms*. World Bank Publications, 2011.
- BURMAN, Anders. Damnés realities and ontological disobedience: notes on the coloniality of reality in higher education in the Bolivian Andes and beyond. *Decolonizing the Westernized University*, p. 71-71, 2016.
- BURNS, Tracey; SCHULLER, Tom. The evidence agenda. *Evidence in education: Linking research and policy*, editado po OECD. Paris: OECD, p. 15-32, 2007.
- BUSEMEYER, M. R., J. L. Garritzmann, E. Neimanns e R. Nezi. Investing in education in Europe: Evidence from a new survey of public opinion. *Journal of European Social Policy*, 2017.
- BUSEMEYER, Marius; LERGETPORER, Philipp; WOESSMANN, Ludger. Public opinion and the acceptance and feasibility of educational reforms: EENEE analytical report, prepared for the European Commission. 2017.
- BUSEMEYER, Marius R. Education funding and individual preferences for redistribution. *European Sociological Review*, v. 29, n. 6, p. 1122-1133, 2013.
- BUSEMEYER, Marius R.; THELEN, Kathleen. 15. Non-standard employment and systems of skill formation in European countries. *Non-standard employment in post-industrial labour markets: an occupational perspective*, p. 401, 2015.

CAMPBELL, Frances A. et al. Early childhood education: Young adult outcomes from the Abecedarian Project. *Applied developmental science*, v. 6, n. 1, p. 42-57, 2002.

CARNOY, Martin. Segmented labor markets a review of the theoretical and empirical literature and its implications for educational planning, IIEP working paper. *International Institute for Educational Planning*, Paris: UNESCO, 1978.

CASTLES, Francis G. The Real Issue for Future Comparative Policy Research: Does Government Matter?. In: *Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie*. Springer VS, Wiesbaden, 2013. p. 185-204.

CLARK, Burton. The entrepreneurial university: New foundations for collegiality, autonomy, and achievement. *Higher Education Management*, v. 13, n. 2, 2001.

COGAN, John e DERRICOTT, Ray. *Citizenship for the 21st century: An international perspective on education*. Routledge, 2014.

COLEMAN, James S. Equality of Education Opportunity Study, Washington, DC: US Department of Health, Education, and Welfare, Office of Education. *National Center for Education Statistics*, 1966.

COLEMAN, James S. *Equal educational opportunity*. Cambridge, Mass.: Harvard Educational Review, 1968.

COLLINS, Randall. *The credential society*. New York: Academic Press, 1979.

COX, Cristián, Robinson Lira e Renato Gazmuri. “Currículos escolares e suas orientações sobre história, sociedade e política: significados para a coesão social na América Latina.” In *Políticas Educacionais e Coesão Social - uma agenda latinoamericana*, editado por Simon Schwartzman and Cristian Cox, 229-288. Rio de Janeiro, São Paulo: Elsevier; Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2009.

CRISTIA, Julián P., Pablo Ibarrarán, Santiago Cueto, Ana Santiago e Eugenio Severín. Tecnología y desarrollo en la niñez: Evidencia del programa Una Laptop por Niño [Technology and Child Development: Evidence from the One Laptop per Child Program]. In *IDB Working Papers*. Washington: International Development Program, 2013.

CROSSLEY, Michael. Global league tables, big data and the international transfer of educational research modalities. *Comparative Education*, v. 50, n. 1, p. 15-26, 2014.

DALTON, Russell J.; WELZEL, Christian (Ed.). *The civic culture transformed: From allegiant to assertive citizens*. Cambridge University Press, 2014.

DE OLIVEIRA ANDREOTTI, Vanessa, Sharon Stein, Cash Ahenakew e Dallas Hunt. Mapping interpretations of decolonization in the context of higher education. *Decolonization: Indigeneity, Education & Society*, v. 4, n. 1, 2015.

DOBBINS, Michael; BUSEMEYER, Marius R. Socio-economic institutions, organized interests and partisan politics: the development of vocational education in Denmark and Sweden. *Socio-Economic Review*, v. 13, n. 2, p. 259-284, 2015.

DRORI, Gili S.; MEYER, John W. Global scientization: an environment for expanded organization. **Drori, G. Meyer, J. and Hwang, H. (eds) *Globalization and Organization***, p. 50-68, 2006.

DURKHEIM, Émile. ***Éducation et Sociologie***. Editado por Jean-Marie Tremblay, *Les Classiques des Sciences Sociales*: Université du Québec à Chicoutimi, 1922.

ELACQUA, Gregory. "Chile: the quality of for-profit schooling." In ***Education in South America***, editado por Simon Schwartzman. London: Bloomsbury Academic, v. 221, 2015.

ESPELAND, Wendy Nelson; SAUDER, Michael. Rankings and reactivity: How public measures recreate social worlds. ***American journal of sociology***, v. 113, n. 1, p. 1-40, 2007.

ESPINOSA, Linda Marie. ***High-quality preschool: Why we need it and what it looks like***. National Institute for Early Education Research, 2002.

ESTEVEZ-ABE, Margarita, Torben Iversen e David Soskice. Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State. ***95th American Political Association Meeting***, Atlanta, 1999.

ETZKOWITZ, Henry. ***The triple helix: university-industry-government innovation in action***. Routledge, 2008.

FENIGER, Yariv; LIVNEH, Idit; YOGEV, Abraham. Globalisation and the politics of international tests: the case of Israel. ***Comparative Education***, v. 48, n. 3, p. 323-335, 2012.

FREIRE, Paulo. ***Pedagogy of the oppressed***, New York (Herder & Herder) 1970.

FROUMIN, Isak e Yaroslav Kouzminov. Supply and demand patterns in Russian higher education. In: ***Higher Education in the Brics Countries: Investigating the pact between higher education and society***, editado por Pundy Pillay, Romulo Pinheiro and Simon Schwartzman. Springer, Dordrecht, 2015.

FULLAN, M.; RINCON-GALLARDO, S. Developing high-quality public education in Canada: The case of Ontario. ***Global education reform: How privatization and public investment influence education outcomes***, Adamson, editado por Frank Adamson, Björn Åstrand and Linda Darling-Hammond. New York: Routledge, p. 169-193, 2016.

GALL, Norman. Shakespeare in Quixeramobim: Ceará goes to school. ***Braudel Papers 49***, 2016.

GAWTHROP, Richard; STRAUSS, Gerald. Protestantism and literacy in early modern Germany. ***Past & present***, n. 104, p. 31-55, 1984.

GEIGER, Roger L. 1993. ***Research and Relevant Knowledge American Research Universities since World War II***: Oxford University Press, 1993.

GEIGER, Roger L. ***To advance knowledge: The growth of American research universities, 1900-1940***. New Brunswick: Transaction Publishers. Original edition, Oxford University Press, 2004.

GERTLER, Paul et al. ***Labor market returns to early childhood stimulation: A 20-year followup to an experimental intervention in Jamaica***. National Bureau of Economic Research, 2013.

GIBBONS, Michael et al. ***The new production of knowledge: The dynamics of science and research in contemporary societies***. Sage, 1994.

GINGRICH, Jane R. ***Making markets in the welfare state: the politics of varying market reforms***. Cambridge University Press, 2011.

GORNITZKA, Åse et al. “Europe of Knowledge:” Search for a New Pact. In: ***University dynamics and European integration***. Editado por P. Maassen and J. P. Olsen. Springer Netherlands, p. 181-214, 2007.

GOSWAMI, Usha; BRYANT, Peter. ***Phonological skills and learning to read***. London: Lawrence Erlbaum, 1990.

GREEN, Andy; PRESTON, John; JANMAAT, J. ***Education, equality and social cohesion: a comparative analysis***. Springer, 2006.

GREK, Sotiria. Governing by numbers: The PISA ‘effect’ in Europe. ***Journal of education policy***, v. 24, n. 1, p. 23-37, 2009.

GROLLMANN, Philipp, Georg Spottl e Michael Young. Towards a European qualifications framework: some cautionary observations. ***Journal of European Industrial Training*** 32 (2/3), p. 128-137, 2008.

GRUBB, W. Norton; LAZERSON, Marvin. ***The education gospel***. Harvard University Press, 2004.

GUTMANN, Amy; BEN-PORATH, Sigal. Democratic education. ***The encyclopedia of political thought***, 2015.

HALÁSZ, Gábor; MICHEL, Alain. Key Competences in Europe: interpretation, policy formulation and implementation. ***European Journal of Education***, v. 46, n. 3, p. 289-306, 2011.

HALL, Peter A e David Soskice. ***Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage***. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HANNA, Nelly. Literacy and the ‘great divide’ in the Islamic world, 1300–1800. ***Journal of Global History***, v. 2, n. 2, p. 175-193, 2007.

HANUSHEK, Eric A. The economics of schooling: Production and efficiency in public schools. ***Journal of economic literature***, v. 24, n. 3, p. 1141-1177, 1986.

HANUSHEK, Eric A. et al. Returns to skills around the world: Evidence from PIAAC. ***European Economic Review***, v. 73, p. 103-130, 2015.

HANUSHEK, Eric A e Ludger Wössmann. Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences- in- Differences Evidence Across Countries. ***The Economic Journal***, v. 116 n. 510, p. 63-76, 2006.

HANUSHEK, Eric A.; RIVKIN, Steven G. ***School quality and the black-white achievement gap***. National Bureau of Economic Research, 2006.

- HANUSHEK, Eric A.; WOESSMANN, Ludger. Schooling, educational achievement, and the Latin American growth puzzle. *Journal of Development Economics*, v. 99, n. 2, p. 497-512, 2012.
- HARMON, Colm; OOSTERBEEK, Hessel; WALKER, Ian. The returns to education: Microeconomics. *Journal of economic surveys*, v. 17, n. 2, p. 115-156, 2003.
- HARRISON, Lawrence E. e Samuel P. Huntington. *Culture matters: How values shape human progress*. Basic books, 2000.
- HATTIE, John. *Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. Routledge, 2008.
- HAYES, William. *The progressive education movement: is it still a factor in today's schools?* Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Education, 2006.
- HECKMAN, James J. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, v. 312, n. 5782, p. 1900-1902, 2006.
- HECKMAN, James J., Lance J. Lochner e Petra E. Todd. Earnings functions, rates of return and treatment effects: The Mincer equation and beyond. *Handbook of the Economics of Education*, editado por Eric A. Hanushek and Finis Welch, v. 1, p. 307-458, 2006.
- HEDGES, Larry V. et al. The Question of School Resources and Student Achievement: A History and Reconsideration. *Review of Research in Education*, v. 40, n. 1, p. 143-168, 2016.
- HEIKKINEN, Lorenz Lassnigg Anja; LASSNIGG, Lorenz (Ed.). *Myths and brands in vocational education*. Cambridge Scholars Publishing, 2015.
- HERSCH, Joni. Education match and job match. *The Review of Economics and Statistics*, p. 140-144, 1991.
- HOLLIS, M. Education as a positional good. *Journal of Philosophy of Education*, v.16 n. 2 p. 235-244, 1982.
- HOWELL, William G.; PETERSON, Paul E. *The education gap: Vouchers and urban schools*. Brookings Institution Press, 2006.
- HULME, David. *The making of the millennium development goals: human development meets results-based management in an imperfect world*. 2007.
- HYSLOP-MARGISON, Emery J.; STROBEL, Johannes. Constructivism and education: Misunderstandings and pedagogical implications. *The Teacher Educator*, v. 43, n. 1, p. 72-86, 2007.
- INGVARSON, Lawrence et al. *An Analysis of Teacher Education Context, Structure, and Quality-Assurance Arrangements in TEDS-M Countries: Findings from the IEA Teacher Education and Development Study in Mathematics (TEDS-M)*. International Association for the Evaluation of Educational Achievement. Herengracht 487, Amsterdam, 1017 BT, The Netherlands, 2013.

IVERSEN, Torben; STEPHENS, John D. Partisan politics, the welfare state, and three worlds of human capital formation. *Comparative political studies*, v. 41, n. 4-5, p. 600-637, 2008.

JAKOBI, Anja P. Global education policy in the making: International organisations and lifelong learning. *Globalisation, Societies and Education*, v. 7, n. 4, p. 473-487, 2009.

JAKOBI, Anja P. Political parties and the institutionalization of education: A comparative analysis of party manifestos. *Comparative Education Review*, v. 55, n. 2, p. 189-209, 2011.

JAKSIC, Ivan. *Andrés Bello: Scholarship and Nation-Building in Nineteenth-Century Latin America*. Cambridge University Press, v. 87, 2006.

JUDT, Tony. *Postwar: A history of Europe since 1945*. Penguin, 2006.

JUSSIM, Lee; ECCLES, Jacquelynn; MADON, Stephanie. Social perception, social stereotypes, and teacher expectations: Accuracy and the quest for the powerful self-fulfilling prophecy. In: *Advances in experimental social psychology*. Academic Press, 1996. p. 281-388.

KAMENS, David H.; MCNEELY, Connie L. Globalization and the growth of international educational testing and national assessment. *Comparative education review*, v. 54, n. 1, p. 5-25, 2009.

KAMERMAN, Sheila B. A Global History of Early Childhood Education and Care. In *Paper commissioned for the Education for All (EFA) global monitoring report 2007*. Paris: UNESCO, 2006.

KITE, Mary E.; DEAUX, Kay; HAINES, Elizabeth L. Gender stereotypes. *Psychology of women: A handbook of issues and theories*, v. 2, p. 205-236, 2008.

KLITGAARD, Michael Baggesen. School vouchers and the new politics of the welfare state. *Governance*, v. 21, n. 4, p. 479-498, 2008.

KOLLMAYER, Marlene; SCHOBER, Barbara; SPIEL, Christiane. Gender stereotypes in education: Development, consequences, and interventions. *European Journal of Developmental Psychology*, p. 1-17, 2016.

KOSACK, Stephen. The logic of pro-poor policymaking: Political entrepreneurship and mass education. *British Journal of Political Science*, v. 44, n. 2, p. 409-444, 2014.

LASSNIGG, Lorenz. Apprenticeship policies in comparative perspective. ET-structures, employment relationship, export. In *Sociological Series Working Papers*. Vienna: Institute for Advanced Studies, 2016.

LASSNIGG, Lorenz. Use of current best evidence: Promises and illusions, limitations and contradictions in the triangle of research, policy and practice. *International Journal of Training Research*, v. 10, n. 3, p. 179-203, 2012.

LASSNIGG, Lorenz et al. Higher Education Institutions and Knowledge Triangle: Improving the interaction between education, research and innovation. 2017.

FORCE, Learning Metrics Task. Toward Universal Learning: What Every Child Should Learn.. *Washington/Montreal: Brookings/UIS*, 2013.

- LEE, Valerie E. e David T. Burkam. 2002. *Inequality at the starting gate*: Social background differences in achievement as children begin school: ERIC. Economic Policy Institute, 1660 L Street, NW, Suite 1200, Washington, DC 20036, 2002.
- LEPENIES, Wolf. *Between literature and science*: The rise of sociology. Cambridge University Press, v. 10, 1988.
- LESLIE, Larry L. Rates of return as informer of public policy. *Higher Education*, 1990.
- LEVY, Daniel C. The unanticipated explosion: Private higher education's global surge. *Comparative education review*, v. 50, n. 2, p. 217-240, 2006.
- LEVY, Daniel C. Student Politics in Contemporary Latin America. *Canadian Journal of Political Science*, v. 14 n. 2 p. 353-376, 1981.
- LEVY, Daniel C. *Higher education and the state in Latin America*: Private challenges to public dominance. University of Chicago Press, 1986.
- LIANG, Xiaoyan. *Teacher pay in 12 Latin American countries*: how does teacher pay compare to other professions?: what determines teacher pay?: who are the teachers. World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office, 2000.
- LINGARD, Bob et al. *Globalizing educational accountabilities*. Routledge, 2015.
- LUBOTSKY, Darren; KAESTNER, Robert. DoSkills Beget Skills'? Evidence on the effect of kindergarten entrance age on the evolution of cognitive and non-cognitive skill gaps in childhood. *Economics of Education Review*, v. 53, p. 194-206, 2016.
- MAASSEN, Peter; STENSAKER, Bjørn. The knowledge triangle, European higher education policy logics and policy implications. *Higher Education*, v. 61, n. 6, p. 757-769, 2011.
- MARGINSON, Simon. *Higher Education and the common good*. Melbourne: University Publishing Limited, 2016.
- MASCOLO, Michael F. Beyond student-centered and teacher-centered pedagogy: Teaching and learning as guided participation. *Pedagogy and the Human Sciences*, v. 1, n. 1, p. 3-27, 2009.
- MAZZUCATO, Mariana. *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. Anthem Press, 2013.
- MCEWAN, Patrick J.; CARNOY, Martin. The effectiveness and efficiency of private schools in Chile's voucher system. *Educational evaluation and policy analysis*, v. 22, n. 3, p. 213-239, 2000.
- MCNEELY, Connie L. Prescribing national education policies: The role of international organizations. *Comparative education review*, v. 39, n. 4, p. 483-507, 1995.
- METTLER, Suzanne. *Degrees of inequality*: How the politics of higher education sabotaged the American dream. Basic Books (AZ), 2014.
- MEYER, Heinz-Dieter e Aaron Benavot. PISA, power, and policy: The emergence of global educational governance, 2013.

- MEYER, John W.; RAMIREZ, Francisco O.; SOYSAL, Yasemin Nuhoğlu. World expansion of mass education, 1870-1980. *Sociology of education*, p. 128-149, 1992.
- MEYER, John W.; BROMLEY, Patricia; RAMIREZ, Francisco O. Human rights in social science textbooks: Cross-national analyses, 1970-2008. *Sociology of Education*, v. 83, n. 2, p. 111-134, 2010.
- MINCER, Jacob. Schooling, Experience, and Earnings. Human Behavior & Social Institutions No. 2.: National Bureau of Economic Research; distributed by Columbia University Press, 1974.
- MONTENEGRO, Claudio E.; PATRINOS, Harry A. Comparable estimates of returns to schooling around the world. *World Bank Policy Research Working Paper (7020)*, 2014.
- MORETTI, Enrico. Human capital externalities in cities. In *Working Paper*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2003.
- MURILLO, Victoria et al. *The economic effects of unions in Latin America: teachers' unions and education in Argentina*. 2002.
- NISBET, Robert A. *Makers of Modern Social Science Emile Durkheim*. Prentice-Hall Incorporated, 1965.
- NODDINGS, Nel. *Philosophy of education*: Westview Press. 1995.
- NORRIS, Pippa. *Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*. Cambridge University Press, 2001.
- OECD. *Education at a Glance: OECD indicators*. Paris: OECD, 2000.
- OECD. *Education at a Glance: OECD indicators*. Paris, OECD, 2015.
- OECD. *Education at a Glance: OECD indicators*. Paris: OECD, 2016.
- PARK, Hyunjoon e Pearl Kyei. 2011. Literacy gaps by educational attainment: A cross-national analysis. *Social forces; a scientific medium of social study and interpretation*, v. 89 n. 3 p. 879-904, 2011.
- PETERSON, Andrew. *Civic republicanism and civic education: The education of citizens*. Springer, 2011.
- PFEFFER, Fabian T. Persistent inequality in educational attainment and its institutional context. *European Sociological Review*, v. 24, n. 5, p. 543-565, 2008.
- PIERSON, Paul. When effect becomes cause: Policy feedback and political change. *World politics*, v. 45, n. 4, p. 595-628, 1993.
- PSACHAROPOULOS, George. Returns to investment in education: a global update. *World Development*, v. 22, n. 9, p. 1325-1343, 1994.
- PSACHAROPOULOS, George e Keith Hinchliffe. *Returns to education An international comparison, Studies on education*. Amsterdam; New York: Elsevier Scientific Pub. Co, 1973.

PSACHAROPOULOS, George, Carlos Rojas e Eduardo Velez. *Achievement evaluation of Colombia's Escuela nueva is multigrade the answer? Policy research working papers*. Washington, DC: Technical Dept. Latin America and the Caribbean Region, World Bank, 1992.

PUTNAM, Robert D. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Touchstone, 2001.

PUTNAM, Robert D. *Democracies in flux: the evolution of social capital in contemporary society*. New York: Oxford University Press, 2002.

RAVITCH, Diane. *The death and life of the great American school system: How testing and choice are undermining education*. Basic Books, 2016.

REESE, William J. The origins of progressive education. *History of Education Quarterly*, v. 41, n. 1, p. 1-24, 2001.

RIVKIN, Steven G.; HANUSHEK, Eric A.; KAIN, John F. Teachers, schools, and academic achievement. *Econometrica*, v. 73, n. 2, p. 417-458, 2005.

ROSENBAUM, James E. *Beyond college for all: Career paths for the forgotten half*. Russell Sage Foundation, 2001.

ROTHERHAM, Andrew J.; WILLINGHAM, Daniel T. "21st-Century" skills. *American Educator*, v. 17, 2010.

RUTTER, Michael. *Fifteen thousand hours: Secondary schools and their effects on children*. Harvard University Press, 1982.

SACHS, Judyth et al. *The activist teaching profession*. 2003.

SAHLBERG, Pasi. *Finnish lessons 2.0: What can the world learn from educational change in Finland?* Teachers College Press, 2014.

SCARBOROUGH, Hollis S. Connecting early language and literacy to later reading (dis) abilities: Evidence, theory, and practice. In *Approaching difficulties in literacy development: Assessment, pedagogy, and programmes*, editado por Felicity Fletcher-Campbell, Janet Soler and Gavin Reid, p. 23-38, 2009.

SCHEERENS, J., C. Glas e S. M. Thomas. *Educational evaluation, assessment, and monitoring – a systematic approach*. Lisse: Swets & Zeitlinger, 2003.

SCHEERENS, Jaap. *Improving school effectiveness: UNESCO International Institute for Educational Planning*, 2000.

SCHIEFELBEIN, Ernesto. *Redefining basic education for Latin America lessons to be learned from the Colombian Escuela Nueva, Fundamentals of educational planning*. Paris: UNESCO, International Institute for Educational Planning, 1992.

SCHOBER, B., J. Klug, M. Finsterwald, P. Wagner e C. Spiel. "Ergebnisorientierte Qualitätsentwicklung von Schule: Spezifische Kompetenzen von Lehrkräften, Schulleiterinnen und Schulleitern [Outcome-oriented quality development in schools: Specific competencies of teachers, students and principals]." In *Nationaler*

**Bildungsbericht Österreich 2012, Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer,** editado por B. Herzog-Punzenberger. Graz, Austria: Leykam, 2012.

SCHOFER, Evan; MEYER, John W. The worldwide expansion of higher education in the twentieth century. *American sociological review*, v. 70, n. 6, p. 898-920, 2005.

SCHOFIELD, Janet Ward. *Improving Intergroup Relations among Students*. 1995.

SCHULTZ, Theodore William. *Investment in human capital; the role of education and of research*. New York,: Free Press, 1970.

SCHWARTZ, Seth J, Byron L Zamboanga e Lorna Hernandez Jarvis. Ethnic identity and acculturation in Hispanic early adolescents: Mediated relationships to academic grades, prosocial behaviors e externalizing symptoms. *Cultural Diversity and Ethnic Minority Psychology*, v. 13, n. 4, p. 364, 2007.

SCHWARTZMAN, Simon. Academic Drift in Brazilian Education. Pensamiento Educativo. *Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, v. 48, n. 1, p. 14-26, 2011.

SCHWARTZMAN, Simon. 2013. Uses and abuses of education assessment in Brazil. *Prospects*:1-20. doi: 10.1007/s11125-013-9275-, 2013.

SCHWARTZMAN, Simon. 2015. "Demand and Policies for Higher Education." In *Higher Education in the BRICS Countries* - Investigating the Pact between Higher Education and Society, editado por Simon Schwartzman, Rómulo Pinheiro and Pundy Pillay, Dordrecht: Springer. 2015. P. 13-42.

SCHWEISFURTH, Michele. *Learner-centred education in international perspective: Whose pedagogy for whose development?*. Routledge, 2013.

SELLAR, Sam; LINGARD, Bob. The OECD and global governance in education. *Journal of Education Policy*, v. 28, n. 5, p. 710-725, 2013.

SEN, Amartya. *Commodities and Capabilities: Amartya Sen*. Oxford University Press, 1999.

SHAVIT, Yossi e Walter Muller. Vocational secondary education - Where diversion and where safety net? *European Societies*, v. 2, n. 1, p. 29-50, 2000.

SHERIDAN, Sonja. Dimensions of pedagogical quality in preschool. *International Journal of Early Years Education*, v. 15, n. 2, p. 197-217, 2007.

SIANESI, Barbara; REENEN, John Van. The returns to education: Macroeconomics. *Journal of economic surveys*, v. 17, n. 2, p. 157-200, 2003.

SINGH, Madhu, Tom Schuller e David Watson. *Learning Through Life: inquiry into the Future for Lifelong Learning*. JSTOR, 2010.

SKINNER, Amy; BLUM, Nicole; BOURN, Douglas. Development eDucation anD eDucation in international Development policy: raising Quality through critical peDagogy anD global skills. *International Development Policy| Revue internationale de politique de développement*, v. 4, n. 4.3, 2013.

SOLGA, Heike, Paula Protsch, Christian Ebner e Christian Brzinsky-Fay. The German vocational education and training system: Its institutional configuration, strengths, and challenges. In *WZB Discussion Paper*: WZB Berlin Social Science Center, 2014.

SOLTYS, Dennis. *Education for decline*: Soviet vocational and technical schooling from Khrushchev to Gorbachev. Toronto: University of Toronto Press, 1997.

SOMERS, Marie-Andrée; MCEWAN, Patrick J.; WILLMS, J. Douglas. How effective are private schools in Latin America?. *Comparative education review*, v. 48, n. 1, p. 48-69, 2004.

SORJ, Bernardo. *Brazil@digitaldivide.com*: confronting inequality in the information society. Brasília, DF: Unesco Brasil, 2003.

SPENCE, Michael. Job market signaling. *The quarterly journal of Economics*, v. 87, n. 3, p. 355-374, 1973.

SPIEL, Christiane. Education and the Shaping of Identities, in Peter Webinger & Alexander Shahbasi. In *Who Are You? States and the Quest for Identity*, editado por Peter Webinger e Alexander Schahbasi, 114-25. Bitterfeld: ECHOVERLAG, 2017.

STEINER-KHAMSI, Gita e Ines Stolpe. 2006. *Educational import*: Local encounters with global forces in Mongolia. Springer, 2006.

STREECK, Wolfgang e Daniel Mertens. *Fiscal austerity and public investment*: Is the possible the enemy of the necessary?. 2011.

SUÁREZ, David F. Human rights and curricular policy in Latin America and the Caribbean. *Comparative Education Review*, v. 51, n. 3, p. 329-352, 2007.

SUNG, Youl-Kwan e Mi Ok Kang. The cultural politics of national testing and test result release policy in South Korea: A critical discourse analysis. *Asia Pacific Journal of Education*, v. 32, n. 1, p. 53-73, 2012.

TAKAYAMA, Keita; SRIPRAKASH, Arathi; CONNELL, Raewyn. Toward a postcolonial comparative and international education. *Comparative Education Review*, v. 61, n. S1, p. S1-S24, 2017.

The Task Force on Higher Education and Society. *Peril and promise higher education in developing countries*. Washington, DC: World Bank, 2000.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual review of political science*, v. 2, n. 1, p. 369-404, 1999.

THELEN, Kathleen. *How Institutions Evolve*: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

THELEN, Kathleen. Varieties of Capitalism: Trajectories of Liberalization and the New Politics of Solidarity. *Annual Review of Political Science* v. 14, 2012.

TIETZE, W., H., G. Roßbach e K. Grenner. *Kinder von 4 bis 8 Jahren. Zur Qualität der Erziehung und Bildung in Kindergarten, Grundschule und Familie [Children*

**from 4 to 8.** Towards higherquality education in preschool, elementary school and in the family). Weinheim, Germany: Beltz, 2005.

TIETZE, Wolfgang. Bildungspsychologie des Vorschulbereichs [Educational psychology in early childhood education]. In **Bildungspsychologie**. Göttingen, editado por C. Spiel, B. Schober, P. Wagner and R. Reimann. Göttingen, Germany: Hogrefe, 2010. p. 50-69.

TORNEY-PURTA, Judith, Rainer Lehmann, Hans Oswald e Wolfram Schulz. **Citizenship and education in twenty-eight countries: Civic knowledge and engagement at age fourteen**: ERIC, 2001

TRILLING, Bernie e Charles Fadel. **21st century skills: Learning for life in our times**: John Wiley & Sons, 2009.

TROW, Martin. 2007. “Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies since WWII.” In **International Handbook of Higher Education**, editado por James J. F. Forest and Philip Altbach. Springer, Dordrecht, 2007. p. 243-280.

TUIJNMAN, Albert; BOSTRÖM, Ann-Kristin. Changing notions of lifelong education and lifelong learning. **International Review of Education**, v. 48, n. 1-2, p. 93-110, 2002.

TYLOR, Edward Burnett. **Researches into the Early History of Mankind and the De-velopment of Civilization**: London, John Murray, 1870.

UNESCO. **Unpacking Sustainable Development Goal 4 Education 2030**. Paris: UNESCO, 2016.

UNESCO. **ICT in Education**. Unesco. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/en/unesco/themes/icts/policy/>>. Acesso em: 24 mai. 2017.

UNICEF. **A Human Rights-Based Approach to Education for All: A framework for the realization of children’s right to education and rights within education**. New York: Unicef, 2007.

UNITED NATIONS. **Global Sustainable Development Report 2016**. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2328GSDR2016.pdf>>. 2016.

UNITED NATIONS. **Sustainable Development Goals - Goal 4 - Ensure inclusive and quality education for all and promote lifelong learning**. UNESCO. Disponível em: <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/education/>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Arab Human Development Report 2016. Youth and the Prospects for Human Development in a Changing Reality**. New York: UNDP, 2017.

UNITED STATES CONGRESS E HOUSE COMMITTEE ON EDUCATION AND LABOR. **National Foundation on the Arts and the Humanities act of 1965**. Washington,: U. S. Govt. Print. Off. 1965.

- US DEPARTMENT OF EDUCATION. Reimagining the Role of Technology in Education: 2017 National Education Technology Plan Update. Washington, 2017.
- VAILLANT, Denise. *Construcción de la profesión docente en América Latina: tendencias, temas y debates*. Preal, v. 31, 2004.
- VAN DE WERFHORST, Herman G e Jonathan JB Mijs. Achievement inequality and the institutional structure of educational systems: A comparative perspective. *Annual review of sociology*, v. 36, p. 407-428, 2010.
- VAUGHAN, Rosie Peppin. 2013. Complex collaborations: India and international agendas on girls' and women's education, 1947–1990. *International Journal of Educational Development*, v. 33, n. 2, p. 118-129, 2013.
- VINCENT, David. *The rise of mass literacy: reading and writing in modern Europe, Themes in history*. Cambridge: Polity, 2000.
- VOEGTLE, Eva M, Christoph Knill e Michael Dobbins. To what extent does transnational communication drive cross-national policy convergence? The impact of the bologna-process on domestic higher education policies. *Higher education*, v. 61 n. 1, p. 77-94, 2011.
- WALTER, Richard J. *Student Politics in Argentina: the university reform and its effects, 1918-1964*. New York: Basic Books, v. 2, 1968.
- WALTER, Richard J. The Intellectual background of the 1918 university reform in Argentina. *The Hispanic American Historical Review*, v. 49 n. 2 p. 233-253, 1969..
- WARSCHAUER, Mark. *Technology and social inclusion: Rethinking the digital divide*. MIT press, 2004.
- WELLS, Amy Stuart; RODA, Allison. The Impact of Political Context on the Questions Asked and Answered: The Evolution of Education Research on Racial Inequality. *Review of Research in Education*, v. 40, n. 1, p. 62-93, 2016.
- WESSELINGH, Anton A. Durkheim, Citizenship and Modern Education. In *Durkheim and Modern Education*, editado por William SF Pickering and Geoffrey Walford, Routledge, 2002. p. 30-41.
- WHITE, John. *Rethinking the school curriculum: Values, aims and purposes*: Routledge, 2003.
- WHITTY, Geoff. *Sociology and school knowledge: curriculum theory, research and politics*. London: Methuen & Co. Ltd, 1985.
- WILKINSON, Frank (Ed.). *The dynamics of labour market segmentation*. Elsevier, 2013.
- WOESSMANN, Ludger e Thomas Fuchs. *Computers and student learning: Bivariate and multivariate evidence on the availability and use of computers at home and at school*. 2004.
- WOLF, Alison. *Does education matter? myths about education and economic growth*. London: Penguin, 2002.

WOLF, Frieder. The division of labour in education funding: A cross-national comparison of public and private education expenditure in 28 OECD countries. *Acta Política*, v. 44, n. 1, p.50-73, 2009.

WOLF, Frieder e Reimut Zohlh fer. Investing in human capital? The determinants of private education expenditure in 26 OECD countries. *Journal of European Social Policy*, v.19, n. 3, p. 230-244, 2009.

WONG, Suk-Ying. 1991. The Evolution of Social Science Instruction, 1900-86: A Cross-National Study. *Sociology of education*, 1991. p. 33-47.

WORLD BANK. *World development report 2012: gender equality and development*. World Bank Publications, 2011.

YOUNG, Michael. Overcoming the crisis in curriculum theory: A knowledge-based approach. *Journal of curriculum studies*, v. 45, n. 2, p. 101-118, 2013.

ZIMMERMANN, Grégoire et al. Testing new identity models and processes in French-speaking adolescents and emerging adults students. *Journal of Youth and Adolescence*, v. 44, n. 1, p. 127-141, 2015.

# DIFERENÇA, CULTURA E EDUCAÇÃO: caminhos e descaminhos

*Difference, Culture and Education: ways and unpaths*

Sandro Guimarães de Salles<sup>1</sup>

Conceição Gislane Nóbrega Lima de Salles<sup>2</sup>

## RESUMO

O presente artigo versa sobre as discursividades nas Ciências Humanas e Sociais sobre a diferença étnica e cultural, perscrutando sua relação com a educação. Partimos do princípio de que esse debate se faz cada vez mais necessário, considerando a emergência, nas últimas décadas, de políticas destinadas a criar oportunidades iguais para grupos étnicos historicamente excluídos, bem como as questões suscitadas pela obrigatoriedade do ensino, na educação básica, da história e cultura afro-brasileira e indígena. Partindo da concepção de diferença para além de uma vinculação direta a traços culturais ou étnicos, predeterminados e fixos, procuramos mostrar como as práticas discursivas sobre a diferença serviram/servem à manutenção das relações de poder, excluindo outras discursividades. Além de abordar conceitos-chave para pensar a diferença, como raça e cultura, analisamos as diferentes perspectivas multiculturais e a interculturalidade. Esta, em uma perspectiva crítica, estaria comprometida com a criação de um projeto comum – em diálogo com os diferentes grupos – e com a inclusão dialética das diferenças.

**PALAVRAS-CHAVE:** Diferença. Multiculturalismo. Interculturalidade.

## ABSTRACT

The current article talks about the discourses in the human and social sciences about the cultural and ethnic difference, considering your relation with the education. We assume that this debate is

---

<sup>1</sup> Doutor em Antropologia, professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). [sandro.ufpe@gmail.com](mailto:sandro.ufpe@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutora em Educação, professora da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). [cgislane@terra.com.br](mailto:cgislane@terra.com.br)

becoming increasingly necessary, considering the emergence, in the last decades, of policies directed to creating equal opportunities for historically excluded ethnic groups, as well as the issues pointed by the obligatoriness of teaching, in the basic education, about the Afro-Brazilian and indigenous culture and history. Assuming the conception of difference beyond the direct link of ethnic and cultural traits, fixed and predetermined, we try to show that the discursive practices about the difference served/serve to the maintenance of power relations, excluding others discursiveness. In addition to addressing key concepts for thinking about difference, such as race and culture, we analyze the different multicultural perspectives and interculturality. This, in an critical perspective, would be committed to the creation of an common project - in dialogue with the different groups - and to the dialectical inclusion of differences.

**KEYWORDS:** Difference. Multiculturalism. Interculturality.

Data de submissão: 11/11/2015

Data de aceite: 13/11/2017

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, temos assistido o crescimento na educação do debate sobre diferença étnica e cultural, presente, mormente, nas discussões sobre educação para as relações étnico-raciais, multiculturalismo, educação intercultural e ações afirmativas. Esse debate, em parte, segue a linha traçada pelas ações comprometidas com a criação de oportunidades iguais para grupos étnicos historicamente excluídos e invisibilizados – como a adoção, a partir de 2004, do sistema de cotas em universidades públicas brasileiras para alunos negros e indígenas, as chamadas cotas raciais. Também tem contribuído para esse debate a aprovação, em 2003, da Lei nº 10.639, que torna obrigatório o estudo da História e Cultura Afro-Brasileira nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, e a aprovação, em 2008, da Lei nº 11.645, que mantém essa obrigatoriedade, ampliando-a para a História e Cultura dos Povos Indígenas.

O presente artigo não pretende discutir os impactos dessas políticas, nem a polêmica por elas suscitada, mas apresentar algumas reflexões sobre diferença étnica e cultural, presentes nas discursividades das ciências humanas e sociais, bem como sua relação com a educação.

Sendo a diferença, portanto, o conceito-chave da reflexão ora proposta. Apresentamos a seguir a concepção que mobiliza nossa discussão ou nos permite apreender essas discursividades.

Considerando que a identidade é relacional, a articulação da diferença estabelece uma marcação simbólica em relação a outras identidades. Como nos diz Bhabha (1998, p. 21), a diferença, em nossos dias, seria articulada em um movimento complexo, cujo objetivo seria “conferir autoridade aos hibridismos culturais que emergem em momentos de transformação histórica”. Neste cenário de desorganização, de não lugares, lidamos cada vez mais com identidades não fixas, não localizadas e simbolizadas, mas marcadas pelo conflito e pela competição. Deste modo, sendo a identidade hoje construída em negociação com diversas alteridades, haveria a impossibilidade de indivíduos e grupos elaborarem um pensamento do outro. Esse aspecto teria gerado em nossos dias uma crise de identidade. Esta crise, para Marc Augé (2008), seria, antes, uma crise de alteridade e, conseqüentemente, do sentido. O debate sobre identidade e diferença em nossos dias, portanto, deve considerar essa crise contemporânea de sentido e alteridade, em toda sua complexidade.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho foi desenvolvido buscando analisar algumas discursividades sobre diferença étnica e cultural, presentes nas Ciências Humanas e Sociais, bem como sua relação com a educação. Sem a pretensão de fazer uma análise exaustiva, o que seria praticamente impossível nos limites do presente trabalho, nos deteremos em algumas concepções implicadas na tensão entre unidade e diferença entre os seres humanos, partindo do pressuposto que, enquanto práticas discursivas, estas concepções estariam associadas a relações de poder (FOUCAULT, 2008; 2009). Nesta perspectiva, buscamos, sobretudo, evidenciar como esses discursos, “obedecendo a certas regras epistêmicas” (FOUCAULT, 2006, p. 16), serviu/serve à manutenção das relações de poder na ciência, excluindo outras discursividades. Deste modo, a análise proposta alinha-se ao pressuposto dos estudos decoloniais e pós-coloniais de que todo enunciado tem um lugar de origem.

O trabalho está organizado da seguinte forma: inicialmente, refletimos sobre a diferença a partir da expansão da comunicação e da influência intercultural no mundo contemporâneo, resultantes da globalização. Na segunda parte, dividida em dois tópicos, abordamos a

diferença a partir de dois conceitos-chave, quais sejam os conceitos de raça e cultura. Na terceira parte, organizada em três tópicos, analisamos as diferentes perspectivas multiculturais e a interculturalidade, seguida de uma discussão sobre diferença, educação e ruptura epistêmica.

## **2 DIFERENÇA E GLOBALIZAÇÃO**

Um aspecto a ser considerado na presente análise diz respeito aos efeitos que a expansão da comunicação têm tido sobre as sociedades contemporâneas. Se, por um lado, essa expansão, consequência da globalização, tem diminuído as distâncias em um mundo ao mesmo tempo integrado e fragmentado (AUGÉ, 1997), revelando a necessidade de compartilhar valores, como a preservação da vida no planeta, igualdade civil e direitos humanos, tem, por outro, intensificado o processo de homogeneização e assimilação cultural. Contribui para esse processo o fortalecimento de empresas transnacionais e o aumento do poder de organismos internacionais. Com efeito, os fluxos culturais e da economia global, o fenômeno da transnacionalização das identidades, da produção de bens e serviços, entre outras consequências da mundialização, têm influenciado os rumos das economias e políticas locais, bem como as imagens que os indivíduos têm de si mesmos e do mundo.

Essas imagens teriam como seus principais elementos constitutivos, os meios de comunicação contemporâneos com sua velocidade de expansão e multiplicidade de formas adotadas. Para Appadurai (2001), nesse mundo “pós-eletrônico” a imaginação formaria parte do trabalho mental do cotidiano da “gente comum”, tendo penetrado na vida cotidiana. Assim, as pessoas cada vez mais imaginariam a possibilidade de viver e trabalhar em outros lugares, longe de sua terra natal, o que teria como consequência o crescimento da migração, tanto ao nível nacional quanto global. As diásporas, nessa perspectiva, seriam uma das forças da imaginação na vida das pessoas, seja como desejo ou memória.

Apesar da intensificação do processo de homogeneização e assimilação cultural, essa expansão da comunicação e a influência da transculturalidade no mundo globalizado também têm sido elementos impulsionadores de mobilizações sociopolíticas de grupos historicamente marginalizados e invisibilizados. Como nos diz Woodward (2014, p. 21),

A homogeneização cultural promovida pelo mercado global pode levar ao distanciamento da identidade relativamente à comunidade e à cultura local. De forma alternativa, pode levar a uma resistência que pode fortalecer e reafirmar algumas identidades nacionais e locais ou levar ao surgimento de novas posições de identidade.

Essas mobilizações se alinham ao debate mundial sobre as desigualdades, que teria integrado a agenda de organizações filantrópicas internacionais da Organização das Nações Unidas e de vários países individualmente, fazendo crescer os movimentos reivindicatórios de mudanças (FRY, 2012). Esses movimentos, portanto, expressariam uma característica da contemporaneidade, qual seja o surgimento de novas fronteiras e novas identidades, no qual a diferença estaria associada à resistência ao processo de homogeneização.

Dentre as mudanças que têm marcado a globalização, merece destaque a compressão tempo-espço, que altera as concepções temporais e espaciais dos indivíduos em todo o planeta. Boaventura de Sousa Santos chama a atenção para o fato desse processo social, pelo qual os fenômenos se aceleram e se difundem pelo globo, ser marcado por relações de poder, no que tange às diferentes formas de mobilidade temporal e espacial. O capitalismo transnacional, nesse contexto, teria o controle da compressão tempo-espço, transformando-a segundo seus interesses. Finalmente, a globalização seria sempre a “globalização bem sucedida de determinado localismo” (SANTOS, 1997, p.14), uma arena de lutas transfronteiriças.

### 3 DIFERENÇA E RAÇA

As primeiras reflexões e teorizações científicas sobre a diversidade humana defendiam a existência de espécies humanas diferentes. Consequentemente, o estudo da humanidade passou a se ocupar da superioridade da “raça” branca em relação às outras raças. Essas primeiras representações do *outro*, consideradas proto-racistas, teriam surgido entre os séculos XVII e XVIII (WIEVIORKA, 2007). Nelas, as diferenças físicas de africanos ou dos indígenas americanos eram interpretadas como causa e marca de inferioridade em relação ao europeu. As diferenças observadas naqueles considerados inferiores seriam resultados do meio ambiente (clima e natureza) ou da sua cultura e civilização. Só

a partir do final do século XVIII as diferenças passam a ser associadas a atributos biológicos, inscritos na natureza dos grupos humanos, tornando-se objetos de teorização científica. Esse racismo científico, como ficou conhecido, vai se ocupar em demonstrar a existência de raças humanas, cujas características físicas e biológicas corresponderiam a capacidades psicológicas e intelectuais, tanto individuais quanto coletivas. Como nos diz Wieviorka (2007, p. 24),

Esse racismo está carregado de um determinismo que, em certos casos, pretende explicar não apenas os atributos de cada membro de uma suposta raça, mas também o funcionamento das sociedades ou das comunidades constituídas de tal ou tal raça.

Deste modo, teorias poligenéticas tentaram provar que teríamos surgido de espécies diferentes. Haveria, nessa perspectiva, fronteiras biológicas e culturais bem demarcadas entre os grupos humanos, alimentando a ideia da existência de diferentes raças humanas. Assim, o racismo científico se manifesta em dois sentidos: 1) provar que a raça branca seria superior às demais raças humanas; 2) provar que a “mistura” levaria à decadência da raça superior (WIEVIORKA, 2007).

Em meados do século XIX, as questões ligadas à diferença étnica e cultural estavam limitadas às concepções naturalistas, que propuseram uma classificação dos grupos humanos a partir das suas características físicas e estabeleceram uma hierarquia entre as diferentes raças. O antropólogo Franz Boas, que questionava essa classificação, em conferência no Encontro da Associação Americana para o Progresso da Ciência, em 1894, já chamava atenção para o seguinte fato: “estamos sujeitos a interpretar como características físicas o que é apenas um efeito do ambiente social” (BOAS, 2004, p. 292). Transcorridos quase quatro décadas, em “Raça e Progresso”, o autor alertava que “enquanto insistirmos numa estratificação segundo camadas raciais, devemos pagar um preço muito alto na forma de luta inter-racial (BOAS, 2005, p. 86).

Nos anos 1980, já anunciando o retorno do debate sobre raça na década seguinte, o prêmio Nobel de Física de 1956, William Bradford Shockley, defendeu a esterilização dos negros como forma de evitar a expansão dos seus genes, considerados pelo físico como “inferiores”. Muitos cientistas, no entanto, vão questionar os argumentos racistas de Shockley. Para o geneticista Barbujani (2007), por exemplo, apesar do retorno e uso corrente do termo raça, que tornaria a entrar na moda na

década de 1990, a humanidade descenderia da mesma espécie, partilharia dos mesmos antepassados. Assim, qualquer duas pessoas do nosso tempo teria um antepassado comum, não havendo, portanto, nenhuma realidade biológica reconhecível em nosso DNA que justificasse a existência de raças humanas. Consequentemente, não haveria nada de inevitável ou genético nas identidades étnicas e culturais.

É possível afirmar, portanto, que embora não existam argumentos científicos que justifiquem o uso do termo raça referindo-se a diferenças humanas, ele parece adquirir cada vez mais vitalidade no debate sobre diferença étnica e cultural, inclusive na educação. Para alguns, considerando a dimensão social e política do termo, ele conseguiria “dar a dimensão mais próxima da verdadeira discriminação contra os negros, ou melhor, do que é o racismo que afeta as pessoas negras da nossa sociedade” (GOMES, 2005, p. 45). Para outros, a palavra “raça” já faria parte da nossa linguagem e do nosso pensamento e que, embora esse aspecto não ateste sua validade, “o torna fácil de compreender e difícil de substituir por outros conceitos, mais adequados para descrever a diversidade humana” (BARBUJANI, 2007, p. 13). Outro argumento para justificar seu uso defende que, embora o conceito de raça não corresponda a uma realidade biológica, o conceito de racismo refere-se a uma realidade incontestável. A questão é: até que ponto o uso do primeiro conceito não alimenta o segundo?

Uma abordagem mais densa sobre as diferentes concepções de raça, inclusive sobre as novas formas de racismo em nossos dias, não seria possível nos limites do presente trabalho. Gostaríamos, no entanto, de concluir essa breve discussão sobre o tema – o que seria, também, uma forma de nos aproximar da questão da cultura, abordada a seguir – com uma referência ao que Martin Barker, em 1981, denominou de Novo Racismo. O autor mostrou como a legitimação do discurso racista estaria sendo deslocada da inferioridade biológica à diferença cultural. Desse modo, o discurso racista não se fundamentaria “mais na hierarquia, mas na diferença, não mais nos atributos bionaturais imputados ao grupo, mas na sua cultura” (WIEVIORKA, 2007, p. 34). Como argumentou Paul Gilroy, os ideólogos do novo racismo teriam refinado “as velhas oposições – natureza e cultura, biologia e história – numa nova síntese: um bioculturalismo [...]” (GILROY, 2007, p. 55).

## 4 DIFERENÇA E CULTURA

Assim como o conceito de raça corroborava a ideia de identidades fixas, enraizadas em nossos genes, o conceito clássico de cultura, empregado nas ciências humanas e sociais, especialmente na antropologia, esteve por muito tempo ligado à concepção de cultura como uma totalidade dada, objetiva, possuidora de uma coerência intrínseca, situada no tempo e no espaço. Para Robert Young (2005), esse conceito de cultura seria racialmente construído, enquanto o racial teria sido sempre cultural. Deste modo, “ao desconstruirmos tais noções essencialistas de raça, hoje, talvez estejamos antes repetindo o passado, e não distanciando-nos dele ou realizando uma sua crítica” (YOUNG, 2005, p. 33). Para o autor, os conceitos de cultura e raça desenvolveram-se juntos, imbricados um no outro.

Em meados dos anos 1980, os questionamentos em torno do conceito de cultura dão início a um intenso debate iconoclasta no âmbito das ciências sociais. Como um dos protagonistas desse debate, Eric Wolf (2003) vai pôr em questão a noção de cultura integrada, chamando atenção para o fato de os antropólogos nem sempre considerarem as implicações da história e do poder em suas análises. Para Wolf, a cultura seria condicionada por processos ecológicos, político-econômicos e ideológicos. Assim como as sociedades, as culturas não deveriam ser pensadas como possuidoras de uma essência interna, mas como conjuntos em construção, desconstrução e reconstrução, a partir de processos múltiplos e complexos, operando sobre amplos campos de conexões socioculturais. Para o autor, “uma pitada mínima de história tornaria a sociedade e a cultura que chamamos de iroquesa mais problemática e menos fundamentada do que tem sido em nossos livros de antropologia” (WOLF, 2003, p. 294).

Elaborando uma síntese das críticas ao conceito de cultura, o antropólogo Marshall Sahlins (1997) mostra que elas se agrupam em, pelo menos, dois tipos. O primeiro seria de natureza política. Neste caso, a cultura estaria ligada a uma suposta conspiração para a estabilização da diferença. Nessa perspectiva, o conceito ajudaria a legitimar visões preconceituosas e racistas, sobretudo relacionadas à expansão do capitalismo ocidental. Deste modo, ao estudar as diferenças culturais, a antropologia estaria ajudando a construir diferenças e a mantê-las. Para Sahlins, a cultura estaria, neste caso, submetida a um duplo empobrecimento conceitual:

primeiro, estaria reduzida a uma mera ferramenta de demarcação da diferença. Segundo, seria compreendida como tendo sua origem ligada ao capitalismo e ao colonialismo. Analisando a crítica feita por Young, de que o conceito de raça sempre foi culturalmente construído e que, inversamente, o conceito de cultura teria sido racialmente construído, afirma que ela teria contribuído para uma falsa história da cultura. Sahlins argumenta que o conceito continua necessário à compreensão da organização da experiência e da ação humana por meios simbólicos. Neste sentido, dirá que a utilização do conceito para designar um fenômeno que se contrapõe às determinações por meio de propriedades físicas ou biológicas permanece como uma contribuição cara às ciências humanas, especialmente à antropologia. Assim, propor a exclusão do estudo da cultura seria “um suicídio epistemológico”. Por fim, o autor argumenta que se o conceito foi capaz de transcender a todas as ideias e noções as quais estava ligado no passado, tais como refinamento cultural e civilização, teria, do mesmo modo, condições de sobreviver às atuais tentativas de deslegitimação.

Mas o fato é que, como mostrou Adam Kuper (2002), existem problemas epistemológicos fundamentais no conceito, os quais não serão resolvidos apurando definições e tergiversando sobre cultura. Como escreveu o autor,

[...] a cultura deixa de ser algo a ser descrito, interpretado ou talvez até mesmo explicado para ser tratada como uma fonte de explicação propriamente dita. Não quero com isso negar que alguma forma de explicação cultural possa ser bastante útil, em seu devido lugar, mas apelos à cultura só podem oferecer uma explicação parcial do que leva as pessoas a pensarem e a agirem de determinada forma e do que faz com que elas mudem seu jeito de ser (KUPER, 2002, p. 13).

Kuper argumenta que na década de 1990, nos Estados Unidos, teoria cultural e política cultural andavam juntas. Nesse novo contexto, os antropólogos teriam sido postos de lado. “Para uma geração politizada, ensaios sobre rinhas balinesas parecem exóticos, muito distante da ação” (*ibid.*, p. 290)<sup>3</sup>. Os antropólogos, então, teriam sido pressionados

---

<sup>3</sup> O autor refere-se ao ensaio de Clifford Geertz “Um jogo Absorvente: notas sobre a briga de galos balinesa”.

a aceitar a premissa dos estudos culturais, ou seja, que a cultura serve ao poder e que ela deve ser contestada.

Por fim, é possível afirmar que todo conhecimento, enquanto sistema de significado seria cultural, e toda cultura seria um campo de produção de significados marcados por negociações e estratégias de representação e poder entre os diferentes grupos sociais. Analisaremos, nos próximos tópicos, algumas das principais discursividades (no contexto do multiculturalismo e da interculturalidade) em torno dessa relação entre diferentes grupos.

## **5 MULTICUTURALISMO**

É possível afirmar que as discussões no campo da educação sobre diferença étnica e cultural devem muito aos movimentos reivindicatórios do final dos anos 1960 e início dos anos 1970, em universidades dos Estados Unidos, bem como às repercussões, neste período, das “teorias culturais radicais” (CLIFFORD, 2002). Os questionamentos sobre a escola, enquanto espaço de reprodução do poder e das desigualdades e injustiças sociais, só se tornariam expressivos a partir da teoria educacional crítica. Com efeito, Paulo Freire, Louis Althusser, Pierre Bourdieu, Jean-Claude Passeron, Michael Young, entre outros, foram fundamentais para revelar a escola como *locus* privilegiado da reprodução das desigualdades, injustiças sociais e dos valores da cultura dominante. Bourdieu e Passeron (2011), por exemplo, conceberam o funcionamento das instituições culturais como não determinado pelo funcionamento econômico, mas pela reprodução cultural. Assim, toda dinâmica social seria determinada pela reprodução da cultura dominante. Os valores, gostos e hábitos dos grupos detentores do poder seriam concebidos como possuidores de mais valor social e de mais prestígio, sendo interpretados não como a cultura dominante, imposta, mas como a cultura ideal. A eficácia desse processo residiria no seu poder de ser naturalizado, de não ser percebido como uma ação assimétrica, arbitrária.

A análise da dinâmica da reprodução do poder em nossos dias volta-se para as relações de gênero, etnia, sexualidade, fornecendo, como nos diz Tomaz Tadeu da Silva (2010), “um mapa muito mais completo e complexo das relações sociais de dominação do que aquelas que as teorias críticas, com sua ênfase quase que exclusiva na classe social, nos tinha

fornecido”. Essas relações sociais de dominação, no que diz respeito à diferença étnica e cultural, em uma perspectiva assimilacionista, seria um processo “natural”, uma vez que haveria uma suposta igualdade entre as culturas. Perspectivas radicalmente contrárias, essencialistas, defendem que as diferenças devem ser preservadas, mas muitas vezes chegam a inverter o racismo hegemônico, reproduzindo posturas racistas (GROSFUGUEL, 2007).

Para além dessas perspectivas, há tendências que questionam os essencialismos, reconhecendo, no entanto, o direito à diferença, bem como a necessidade de políticas públicas que a contemplem. Examinaremos, a seguir, essa tensão entre unidade e diferença, partindo do debate sobre as diversas tendências multiculturalistas, enquanto projetos político-culturais.

Podemos definir preliminarmente multiculturalismo como a existência de múltiplas culturas em um determinado lugar (WALSH, 2008). Ao mesmo tempo, o termo (como o vocábulo pluriculturalismo) sugere a necessidade de reconhecimento, tolerância e respeito à diferença. O multiculturalismo, no entanto, “tiene sus raíces en países occidentales, en un relativismo cultural que obvia la dimensión relacional y oculta la permanencia de desigualdades e inequidades sociales (*ibid.*, p. 140).

Tem sido denominado de multiculturalismo assimilacionista, ou multiculturalismo conservador (MCLAREN, 1997), a tendência que, embora reconheça o caráter plural das sociedades e defenda uma educação escolar acessível a todos, ainda reproduz ideias e práticas coloniais. Reafirma-se, nesta perspectiva, o poder das elites dominantes, apoiando-se na ideia de uma suposta cultura comum. Deste modo, os diferentes grupos étnicos e culturais seriam reduzidos a meros acréscimos à cultura dominante. Essa postura assimilacionista, portanto, defende a efetivação da educação escolar para todos, sem questionar, no entanto, o caráter etnocêntrico e as relações de poder presentes no sistema de ensino. Assim, permite-se “que cada grupo discriminado tenha seu espaço e celebre sua identidade/cultura sempre que não questionar as hierarquias etno-raciais do poder da supremacia branca e deixe o *status quo* intacto” (GROSFUGUEL, 2007, p. 34). Neste caso, a “branquidade”, enquanto forma de etnicidade, operaria “como uma norma invisível através das quais outras etnicidades são julgadas” (MCLAREN, 1997, p. 114).

A ruptura com a concepção assimilacionista é levada às últimas consequências no multiculturalismo essencialista, ou multiculturalismo

de diferença (KUPER, 2002). Nesta perspectiva, reconhecer-se como diferente seria fundamental. O diferencialismo é uma reação radical ao argumento dos assimilacionistas de que a ênfase na diferença contribuiria para o enfraquecimento dos valores comuns, comprometendo, deste modo, a coesão nacional. Os diferencialistas concebem a ideia de cultura comum como uma estratégia para negar as diferenças e escamotear o poder das culturas dominantes. Esse multiculturalismo, segundo Grosfoguel, seria resultado das “políticas identitárias” que partiriam “de um reducionismo identitário e culturalista que acaba essencializando e naturalizando as identidades culturais” (GROSFOGUEL, 2007, p.33). Ao contrário das “políticas identitárias”, as “identidades na política” seriam fundamentadas em projetos ético-epistêmicos, aberto a todos, independente da origem étnica.

Rouanet (1994) propõe a análise do diferencialismo a partir de dois tipos, o repressivo e o crítico. O primeiro seria motivado pela dominação, sendo praticado pelos grupos que detêm o poder e concebem a diferença, por seu caráter irremovível, como uma ameaça que precisaria ser eliminada.

Esse diferencialismo alimentou os estereótipos nacionais (os orientais são traiçoeiros), raciais (os judeus são avarentos) e sexistas (as mulheres são caprichosas), com as respectivas auto-avaliações positivas, nas quais consiste, justamente, a “identidade” de Ego com relação a Alter: a operosidade anglosaxônica, a inteligência criadora do homem, o destino manifesto da raça branca (ROUANET, 1994, p. 82).

O segundo (diferencialismo crítico) seria a afirmação da diferença pelo dominado.

O colonizado vê sua cultura como diferente da cultura do colonizador e parte dessa diferença para conquistar sua autonomia. O judeu se vê como herdeiro de uma tradição milenar, irredutível à de todos os outros povos, e luta para afirmar sua especificidade, muito além das diferenças meramente biológicas. A mulher assume e converte em armas de combate diferenças que antes faziam parte do arsenal do sexismo, proclamando a existência de uma psicologia e até de uma moralidade própria (ROUANET, 1994, p. 83).

Para Kuper (2002), essa afirmação da diferença estaria voltada para dentro, para os seus próprios interesses, sendo inflada de orgulho sobre a importância e superioridade de sua cultura. O autor lembra que

a ênfase na manutenção das diferenças também serviu para fundamentar o *apartheid* sul-africano. Não por acaso, o arquiteto intelectual do *apartheid*, Max Eiselen, foi professor de etnologia. Este, baseando-se na antropologia cultural norte-americana, defendia que o governo sul-africano estimulasse uma cultura banto mais elevada, ao invés de produzir “negros europeus”. Neste contexto, surge o *slogan* “desenvolvimento separado”, o qual se apoiava na ideia de segregação como uma forma de preservar as diferenças culturais.

Os diferencialistas tenderiam, assim, a celebrar sua própria identidade e a manter as hierarquias etno/raciais. Com foco em seus “próprios umbigos”, terminariam por deixar de lado o *status quo*, alimentando as hierarquias de supremacia branca (GROSFUGUEL, 2007).

Essa perspectiva distancia-se do que McLaren denomina de multiculturalismo crítico, partindo de uma concepção “pós-estruturalista de resistência”, reconhecendo a língua e a representação como centrais na construção da identidade e do significado. Para o autor, o multiculturalismo crítico

[...] questiona a construção da diferença e identidade em relação a uma política radical. Ele se posiciona contra o romance neo-imperial com etnicidade monoglótica, sustentado em uma experiência compartilhada ou “comum” da “América” que está associada às tendências conservadoras e liberais do multiculturalismo (MCLAREN, 1997, p. 124).

O multiculturalismo crítico reconhece a cultura como marcada por conflitos, desarmonias e ausência de consensos. Nessa direção, a democracia seria um processo tenso e não um estado de relações culturais e políticas em constante harmonia e coerência.

## 6 INTERCULTURALIDADE

Têm sido denominadas de interculturais as perspectivas que se contrapõem tanto às posturas assimilacionistas quanto às diferencialistas, reconhecendo o direito à diferença, mas sem essencializá-la, concebendo-a como uma construção sociopolítica. Como sugere o prefixo *inter*, a interculturalidade remete à ideia de reciprocidade e solidariedade. Assim, os grupos sociais não seriam pensados como monolíticos, irreduzíveis e antagônicos, onde a diferença seria naturalizada e marca de autenticidade. A perspectiva intercultural teria como objetivo a construção de um projeto

comum, em diálogo com os diferentes grupos, buscando a “inclusão dialética” das diferenças. Segundo Candau (2008, p.23), ela buscaria

[...] promover uma educação para o reconhecimento do “outro”, para o diálogo entre os diferentes grupos sociais e culturais. Uma educação para a negociação cultural, que enfrenta os conflitos provocados pela assimetria de poder entre os diferentes grupos socioculturais nas sociedades.

Ao contrário do multiculturalismo, que apoiaria a produção e administração da diferença dentro da ordem nacional, em uma perspectiva funcional e neoliberal, a interculturalidade estaria comprometida com mudanças radicais (WALSH, 2008). Distancia-se, deste modo, da perspectiva que se limita a reconhecer, tolerar e incorporar a diferença à matriz e às estruturas estabelecidas. Assim, sugere, a partir da diferença, um processo ativo e permanente de negociação e inter-relação, criando condições de entendimentos, convivências, colaborações e solidariedades. Trata-se de um projeto em permanente construção, comprometido com a quebra e transgressão da matriz colonial vigente, ou seja, com a construção de sociedades, relacionamentos e condições de vida diferentes. Como nos diz Walsh (2008, p. 140-141),

Desde su significación en el seno del movimiento indígena ecuatoriano y como principio ideológico del proyecto político de este movimiento, la interculturalidad se asienta en la necesidad de una transformación radical de las estructuras, instituciones y relaciones de la sociedad; por eso, es eje central de un proyecto histórico alternativo. Efectivamente, sin esta transformación radical, la interculturalidad se mantiene solo en el plano funcional e individual, sin afectar en mayor medida la colonialidad de la estructuración social y, por ende, el carácter monocultural, hegemónico y colonial del Estado.

A diferença, na perspectiva dessa interculturalidade funcional, seria incorporada com o objetivo de ser neutralizada e esvaziada, através da retórica discursiva do multiculturalismo (WALSH, 2008). Na mesma direção, Tubino argumenta que a diferença entre interculturalismo funcional e interculturalismo crítico residiria no fato de o primeiro promover o diálogo sem tocar nas causas da assimetria cultural, enquanto o segundo busca suprimir essas causas (TUBINO, 2004). A interculturalidade crítica, portanto, pressupõe uma ruptura epistêmica, assentada na crítica decolonial.

No campo da educação, essa crítica se mostra fecunda, considerando que a colonialidade, especialmente a colonialidade do saber, opera a partir da premissa de que “apenas com a tradição greco-romana, passando pelo renascimento, o iluminismo e as ciências ocidentais, é que se pode atingir a ‘verdade’ e ‘universalidade’” (GROSFOGUEL, 2007, p. 32-33). Abordaremos essa questão no tópico seguinte.

## **7 DIFERENÇA, EDUCAÇÃO E RUPTURA EPISTÊMICA**

Como mostrou Robert Young (2005), o conceito de cultura teria se desenvolvido no iluminismo como parte da ênfase na educação como “aculturação”. Deste modo, a educação, enquanto uma forma particular de desenvolvimento intelectual, teria assumido um papel central no processo de “refinamento” da sociedade. Esse igualitarismo radical seria a base do pensamento liberal do século XIX e teria fundamentado a ideia de igualdade entre todos os homens e todas as mulheres. “De acordo com esta ideia, se uma igualdade efetiva não existe no presente, a possibilidade da aculturação significa que cada um é, ao menos potencialmente, igual a todos os demais” (YOUNG, 2005, p. 39).

A colonização europeia, portanto, enquanto um caminho supostamente capaz de conduzir o mundo para o desenvolvimento e refinamento intelectual, seria concebida como “um benefício inestimável”, pois, além da missão de civilizar os “selvagens”, resolveria os conflitos da civilização. Como nos diz Dussel (2005, p.29), um dos mitos da modernidade residiria na ideia de que “a superioridade obriga a desenvolver os mais primitivos, bárbaros, rudes, como exigência moral”.

Sendo responsável pelo processo de “refinamento” da sociedade através da educação, enquanto “aculturação”, essa tradição do pensamento ocidental seria considerada “a única legítima para a produção de conhecimentos e como a única com capacidade de acesso à ‘universidade’ e à ‘verdade’” (GROSFOGUEL, 2007, p. 32). Nessa perspectiva, os conhecimentos produzidos fora dessa lógica, pré-definida pelas relações de poder, seriam desautorizados, sobretudo por não poderem ser avaliados seguindo as diretrizes conceituais das ciências modernas (COSTA, 2010).

Na perspectiva da colonialidade do saber, só a partir do pensamento europeu seria possível produzir conhecimento científico, descartando “la existencia y viabilidad de otras racionalidades epistémicas y otros

conocimientos que no sean los de los hombres blancos europeos o europeizados” (WALSH, 2008, p. 137). Com efeito, como procurou mostrar Grosfoguel (2007), a produção de teoria, no contexto da geopolítica do conhecimento eurocentrado, que caracteriza o racismo epistêmico, seria atribuída exclusivamente aos sujeitos ocidentais brancos, enquanto aos não brancos seria atribuída a produção de folclore, mitologia ou cultura.

Mignolo (2008), chamando atenção para a necessidade de substituirmos a concepção de “política de identidade” (essencialista) por “identidade na política” (descolonial), mostra como a política identitária dominante não se manifesta como tal, mas através de conceitos supostamente universais e abstratos, tais como ciência, filosofia, Cristianismo, liberalismo, Marxismo etc. Neste sentido, seria como se essa política identitária dominante “falasse de um lugar-nenhum tornando familiar que cada qual se veja, sempre, de um lugar determinado, enquanto haveria aqueles que falam como se fossem do mundo e não de nenhuma parte específica” (PORTO GONÇALVES, 2005, p. 3).

Assim, a opção descolonial seria epistêmica, pois estaria desvinculada “dos fundamentos genuínos dos conceitos ocidentais e da acumulação de conhecimento” (MIGNOLO, 2008, p. 290). Haveria, portanto, a necessidade de uma desobediência epistêmica: “aprender a desaprender”.

## **8 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No presente artigo, apresentamos algumas reflexões sobre diferença étnica e cultural presentes nas discursividades das Ciências Humanas e Sociais, bem como sua relação com a educação. Sem a pretensão de realizar uma análise exaustiva, mas uma reflexão preliminar sobre o tema, tampouco desvelar o “sentido último” ou “oculto” das práticas discursivas, encontradas em algumas análises do discurso (FISCHER, 2001), pensamos ser possível apresentar, a partir das questões acima colocadas, algumas considerações a guisa de conclusão.

Procuramos mostrar, no início do trabalho, quando tratamos dos efeitos da expansão da comunicação, que a diferença se coloca como uma questão central nas sociedades contemporâneas, considerando sua condição heteroglótica e multicultural. Com efeito, a cada dia mais pessoas de todo o mundo são levadas a conviver com a diferença. Some-se a isso uma multiplicidade de informações e imagens que correm o mundo, se

configurando como um dos principais elementos constitutivos da subjetividade moderna. Se nesse contexto “pós-eletrônico”, como argumenta Appadurai (2001), a imaginação formaria parte do trabalho mental do cotidiano da “gente comum”, tendo penetrado na vida cotidiana como desejo ou memória, também tem revelado a violação dos direitos humanos e outras formas de violência, em larga escala, motivadas pela diferença cultural (APPADURAI, 2009). Serve de exemplo a questão atual dos refugiados (sírios, iraquianos, afegãos, paquistaneses, entre outros), fugindo da guerra, da violência ou da fome em seus países.

Essa condição multicultural do nosso tempo, além da emergência, nas últimas décadas, de políticas afirmativas destinadas a criar oportunidades iguais para grupos étnicos historicamente excluídos, e as diversas ações pela garantia da equidade cultural, resultantes dos movimentos sociais, evidenciam a centralidade da discussão sobre diferença. O multiculturalismo, portanto, é um fenômeno dos nossos dias, significando tanto a questão da coexistência de múltiplas culturas em um mesmo lugar quanto a necessidade de reconhecimento e respeito à diferença. No entanto, como procuramos mostrar, o multiculturalismo ocultaria a permanência das desigualdades e injustiças sociais, incorporando a diferença à matriz e estruturas estabelecidas, apoiando a produção e a administração da diferença dentro da ordem nacional. A interculturalidade, por sua vez, seria um projeto em permanente construção, comprometido com a quebra e transgressão da matriz colonial vigente.

A educação se insere neste debate enquanto um dos espaços-tempos onde as reflexões e ações sobre a diferença vêm se escrevendo, mas, também, enquanto lugar de disputas e tensões. A educação intercultural, em uma perspectiva crítica, tem se colocado como uma possibilidade frente aos desafios/problemas do multiculturalismo, sobretudo porque as velhas e novas narrativas eurocêntricas, presentes na educação, não questionam a geopolítica do conhecimento, naturalizando o lugar de onde falam.

Retornando à referência feita no início deste trabalho ao crescente diálogo na educação sobre diferença, percebemos que cresce, do mesmo modo, em uma direção oposta, um sentimento de ódio ao *outro* étnico e cultural, no tempo presente, que renova velhos racismos e etnocentrismos, à medida que os naturaliza. Gostaríamos, então, de concluir com as seguintes questões: o que move essas novas discursividades? Como pensar uma educação diferenciada, intercultural nesse novo contexto?

## REFERÊNCIAS

- APPADURAI, Arjun. La aldea global. In: **La modernidad desbordada: Dimensiones culturales de la globalización**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- \_\_\_\_\_. **O medo ao pequeno número**. Ensaio sobre a geografia da raiva. São Paulo: Editora Iluminuras, 2009.
- AUGÉ, Marc. **Por uma antropologia dos mundos contemporâneos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Não-lugares**: introdução a uma antropologia da supermodernidade. Campinas: Papirus, 2008.
- BARBUJANI, Guido. **A Invenção das Raças**. São Paulo: Contexto, 2007.
- BHABHA, Homi K. **O local da Cultura**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.
- BOAS, Franz. Dos esquimós para a ilha Vancouver. In: STOCKING, Georges. Boas. **A formação da antropologia americana**. 1883-1911. Antologia. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.
- \_\_\_\_\_. Os objetivos da Pesquisa Antropológica. **Antropologia Cultural**, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.
- BOURDIEU, P; PASSERON, J. C. **A Reprodução**. Elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2011.
- CANDAU, Vera Maria. Multiculturalismo e Educação: desafios para a prática pedagógica. In: MOREIRA, Antônio Flávio; CANDAU, Vera Maria (Orgs). **Multiculturalismo: diferenças culturais e práticas pedagógicas**. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.
- CASTRO, Celso (Org.). **Evolucionismo Cultural**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.
- CLIFFORD, James. **A experiência Etnográfica**. Antropologia e literatura no século XX. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2002.
- COSTA, Sérgio. (Re)Encontrando-se nas Redes? As ciências humanas e a nova geopolítica do conhecimento. In: **Estudos de Sociologia**: revista do Programa de Sociologia da UFPE. v. 16, n. 02. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.
- DUSSEL, Enrique. A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas. Edgardo Lander (org). **Colección Sur Sur**, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Setembro 2005.
- FABIAN, Johannes. **O Tempo e o Outro**: como a antropologia estabelece seu objeto. Petrópolis: Editora Vozes, 2013.
- FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade 2**. São Paulo: Graal, 2006.
- \_\_\_\_\_. **A Arqueologia do Saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.
- \_\_\_\_\_. **A ordem do discurso**. São Paulo: Edições Loyola, 2009.
- FISCHER, Rosa Maria Bueno. Foucault e a Análise do Discurso em Educação. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, novembro/ 2001.

FRY, Peter. Diferenças, desigualdade e discriminação. In: **Antropologia e Direito: temas antropológicos para estudos Jurídicos**, Blumenau: Nova Letra, 2012.

GILROY, Paul. **Entre Campos: nações, cultura e o fascínio da raça**. São Paulo: Annablume, 2007.

GOMES, Nilma Lino. Alguns termos e conceitos presentes no debate sobre Relações raciais no Brasil: uma breve discussão. In: BRASIL. **Educação anti-racista: caminhos abertos pela Lei Federal nº 10.639/03**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.

GROSFUGUEL, Ramón. Dilemas dos estudos étnicos norte-americanos: multiculturalismo identitário, colonização disciplinar e epistemologias descoloniais. In: **Cienc. Cult.** [online], 2007, v. 59, n. 2, p. 32-35. ISSN 2317-6660. Disponível em: <<http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v59n2/a15v59n2.pdf>>. Acesso em: 09 fev. 2015.

KUPER, Adam. **Cultura: a visão dos antropólogos**. Bauru: EDUSC, 2002.

LÉVI-STRAUSS, Claude. **Raça e História**. Barcarena: Presença, 2010.

MCLAREN, Peter. **Multiculturalismo Crítico**. São Paulo: Cortez Editora, 1997.

MIGNOLO, Walter D. Desobediência Epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política. **Cadernos de Letras da UFF – Dossiê: Literatura, língua e identidade**, no 34, p. 287-324, 2008.

PORTO-GONÇALVES, Carlos W. A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais Perspectivas latino-americanas (Apresentação da edição em português). In: Lander, EDGARDO (Org.) **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais Perspectivas latino-americanas**. Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. setembro 2005.

ROUANET, Sérgio Paulo. Identidade e diferença: uma tipologia. **Revista Sociedade e Estado**. Nº 1 e 2, Brasília, 1994.

SAID, Edward W. **Orientalismo: o oriente como invenção do Ocidente**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma Concepção Multicultural de Direitos Humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Nº 48, junho de 1997.

SAHLINS, M. **Ilhas de História**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

\_\_\_\_\_. **O pessimismo Sentimental e a Experiência Etnográfica: por que a cultura não é um objeto em via de extinção (parte I)**. Mana 3 (1): 41-73. 1997.

SILVA, Tomaz Tadeu da. **Documentos de Identidade: uma introdução às teorias do currículo**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

TUBINO, Fidel. Del interculturalismo funcional al interculturalismo crítico. In: M. Samaniego y C. Garbarini (Orgs.), **Rostros y fronteras de la identidad**. Temuco, UCT, 2004.

TYLOR, Edward B. A ciência da Cultura. In: CASTRO, Celso. **Evolucionismo Cultural**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.

WALSH, CATHERINE. Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. **Tabula Rasa**. Bogotá - Colombia, No.9: 131-152, julio-diciembre 2008.

WOLF E. Cultura: panaceia ou problema? Inventando a Sociedade. In: FELDMAN-BIANCO, Bela; RIBEIRO, Gustavo Lins (Orgs.). **Antropologia e Poder**: contribuições de Eric Wolf. São Paulo: Ed. Unb e Ed. Unicamp, 2003.

WIEVIORKA, Michel. **O racismo, uma introdução**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

WOODWARD, Kathryn. Identidade e Diferença: uma introdução teórica e conceitual. In: SILVA, Tomaz Tadeu. **Identidade e Diferença**: a perspectiva dos estudos culturais. Petrópolis: Vozes, 2014.

YOUNG, Robert J. C. **Desejo Colonial**. São Paulo: Perspectiva, 2005.

# O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: breve histórico e caracterização

*The higher education in Brazil: brief history and characteristics*

Válter Gomes<sup>1</sup>

Maria de Lourdes Machado-Taylor<sup>2</sup>

Ernani Viana Saraiva<sup>3</sup>

## RESUMO

Este artigo tem como objetivo apresentar um breve histórico da educação superior brasileira e sua caracterização, buscando compreender os determinantes da situação atual com vistas a uma adequada política educacional para o setor, por meio de uma reflexão teórico-metodológica apoiada na perspectiva histórica. A história das Instituições de Ensino Superior (IES) teve início sob a autoridade da Igreja Católica sendo consideradas instituições elitizadas. Aos poucos ganharam o status de Instituições profissionalizantes e de pesquisa, disseminando ideias e adequando-se aos processos de desenvolvimento econômico e social. O Ensino Superior no Brasil pode ser público ou privado, e, atualmente é oferecido por Universidades, Centros Universitários, Faculdades, Institutos Superiores e Centros de Educação Tecnológica. Além da modalidade presencial é oferecido também o Ensino a Distância (EAD), tanto para a graduação quanto para a pós-graduação, com o uso de tecnologias de comunicação diversificadas. A abertura do Ensino

---

<sup>1</sup> Doutor em Gestão pela Universidade de Trás-os-Montes e Alto D'ouro (UTAD), Portugal. Diretor Acadêmico da Unidade Esplanada do Grupo CETEC Educacional, Brasil. E-mail: [valtergomes17@gmail.com](mailto:valtergomes17@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutora em Ciências Empresariais (Business Administration) pela Universidade do Minho, Portugal. Pesquisadora do Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior (CIPES), e, Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), Portugal. E-mail: [lmachado@cipes.up.pt](mailto:lmachado@cipes.up.pt)

<sup>3</sup> Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil. Pesquisador na área de estudos organizacionais, setor da cultura, estratégia e marketing da Universidade Federal Fluminense (UFF), Brasil. E-mail: [ernanisaraiva@gmail.com](mailto:ernanisaraiva@gmail.com)

Superior privado, a partir de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei 9394/96, propiciou a expansão no número de Instituições e de alunos ingressantes, configurando grande influência da sociedade capitalista globalizada sobre a educação superior brasileira, dando origem ao fenômeno de mercantilização. Tal mercantilização é questionada por alguns autores que enxergam incompatibilidade entre os objetivos do mercado lucrativo e os princípios educacionais. Assim, o artigo consiste em um levantamento teórico da situação do ensino superior brasileiro esperando contribuir para futuras reflexões sobre as demandas contemporâneas com vistas a uma adequada política educacional para o setor.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ensino Superior. História da Educação Superior. Instituições de Ensino Superior

### **ABSTRACT**

This article aims to present a brief history of Brazilian Higher Education and its characteristics, seeking to understand the determinants of the current situation with a view to an adequate educational policy for the sector, through both a theoretical and methodological reflection supported by historical perspective. The history of Higher Education Institutions (HEIs) began under the authority of the Catholic Church being considered elite institutions. Gradually they gained the status of professional and research institutions, disseminating ideas and adapting themselves to the processes of economic and social development. Higher Education in Brazil can be public or private and is currently offered by Universities, University Centers, Colleges, Higher Institutes and Technological Education Centers. Besides the face-to-face modality, Distance Learning (EAD) is offered, both for undergraduate and postgraduate courses, with the use of diversified communication technologies. The opening of Private Higher Education based on the Law of Guidelines and Bases of National Education (LDBEN), Law 9394/96, provided the expansion in the number of institutions and students, being a great influence of globalized capitalist society on Brazilian Higher Education which gave rise to a commodification phenomenon. Such commodification is questioned by some authors who see incompatibility between the profitable market objectives and

educational principles. Thus, the article consists of a theoretical survey of the Brazilian Higher Education situation in order to contribute to future reflections on the contemporary demands with a view to an adequate educational policy for the sector.

**KEYWORDS:** Higher Education. History of Higher Education. Higher Education Institutions.

Data de submissão: 14/01/2017

Data de aceite: 07/11/2017

## 1 BREVE HISTÓRICO

No final do século XII e início do XIII, na Europa, começou a história das Instituições de Ensino Superior (IES), concebidas como organizações que reuniam mestres e discípulos sob a autoridade da Igreja Católica, consideradas então, instituições elitizadas, cujo objetivo era formar os filhos dos nobres (CUNHA, 2011). O Ensino Superior medieval era voltado para o saber desinteressado, como um fim em si mesmo (WANDERLEY, 2003). Já no século XV, iniciam-se discussões sobre a oferta do Ensino Superior com objetivos de profissionalização dos estudantes, com vistas à aplicabilidade, utilidade e rentabilidade, surgindo modelos de Instituições de Ensino com a argumentação e a razão contrapondo à tradição e à autoridade (CHARLES, 2005).

No século XVI, o modelo medieval, de caráter erudito, não consegue atender às necessidades da época e entra definitivamente em confronto com o modelo da profissionalização. No século XVII, as universidades avançam, sendo consideradas, também, ambiente de pesquisa, com a promoção e incentivo aos debates sobre temas da época, iniciando-se, assim, o modelo atual (CUNHA, 2011). Dessa forma, aos poucos, as IES adquirem o status de “lugar apropriado para conceder a permissão para o exercício das profissões, através do reconhecimento dos títulos e diplomas conferidos por órgãos de classes e governamentais” (CUNHA, 2011, p. 17).

No final do século XVII, surgem grandes Instituições de excelência que extrapolam as dimensões locais atingindo outros continentes, buscam a integração entre o ensino e a pesquisa, disseminando ideias liberais e adequam-se aos processos de desenvolvimento econômico e social, respeitando as peculiaridades de cada nação. Assim, o sistema

universitário europeu expande-se, também, para a América Latina e exerce influência decisiva nos modelos de universidades adotados em no continente americano (CUNHA, 2011).

Por seu turno, Magalhães (2006) apresenta três tendências à época, advindas de modelos europeus, dominantes na América Latina, ou seja: o Alemão, o Francês e o Anglo-Saxônico. O modelo Alemão ou Prussiano entendia que o objetivo principal da universidade era a criação e transmissão do conhecimento. O modelo Francês ou Napoleônico visava à formação técnica profissionalizante, como consequência das imposições da industrialização, propiciando o estabelecimento, na América Latina, de IES para cada profissão, diplomando alunos e outorgando títulos reconhecidos pelo governo. Já o modelo Anglo-Saxônico ou Newmeniano, com vínculos concentrados nas Universidades de Cambridge e Oxford, buscava a educação geral dos alunos, visando formar indivíduos especialistas para o mercado de trabalho, atendendo, assim, as necessidades das empresas da época e do próprio Estado (MAGALHÃES, 2006). Tais modelos influenciaram as universidades na América Latina, que enfrentaram o “embate de como conciliar o ensino profissional com a atividade científica” (CUNHA, 2011, p. 20).

No Brasil Colônia, o Ensino Superior se inicia no século XVII, ministrado por religiosos sob a direção dos Jesuítas, limitado aos cursos de Filosofia e Teologia, colocados à serviço da metrópole. Já no século XVIII, com a criação de cursos com objetivo de formar burocratas para o Estado e especialistas para a produção, inicia-se a formação de profissionais liberais (CUNHA, 2011). Segundo Rodrigues (2011, p. 45) “só com a vinda da família imperial portuguesa são criados os primeiros cursos de engenharia, medicina, direito e agronomia”.

Apesar dos traços dos modelos Francês, Alemão e Inglês, o Ensino Superior brasileiro manteve a estrutura advinda de Portugal, sendo a Universidade de Coimbra sua principal fonte de referência. O ambiente universitário contemporâneo, com ideias avançadas, criado por Arganil, reitor de Universidade de Coimbra, foi o ambiente pelo qual passaram os precursores das artes e das ciências no Brasil (DORIA, 1998). Entretanto, o modelo da Universidade de Coimbra “deparou com uma população diferente da europeia, e, desde sua formação, as universidades brasileiras foram foco de constantes e importantes mudanças, que perduram até os dias atuais” (BOTTONI, SARDANO e COSTA, 2013, p.17).

Observa-se que após a primeira guerra mundial, a carência de ensino superior brasileiro tornou-se mais evidente a partir da exigência da inclusão da pesquisa forçada pelo desenvolvimento econômico do País (BOTTONI *et al.*, 2013). A criação da primeira universidade só se deu em 1920, no Rio de Janeiro; porém, tal universidade não foi concretizada (CUNHA, 2011). Segundo Rodrigues (2011, p. 45) “a Universidade Federal do Rio de Janeiro é fundada às pressas para permitir a entrega do título de Doutor Honoris Causa ao rei Alberto da Bélgica”.

O desenvolvimento do ensino superior brasileiro pode ser dividido em dois períodos: o primeiro caracterizado pelas escolas profissionalizantes, e, o segundo, pelas escolas de Filosofia, Ciências e Letras, dentre outras (BOTTONI *et al.*, 2013). Observa-se que a história da universidade no Brasil é relativamente recente, “quando comparadas às universidades da Europa” (BOTTONI *et al.*, 2013, p.17).

A partir do início dos anos 1930, com a junção de escolas superiores de formação profissional, são criadas universidades públicas no Brasil, contando, inclusive, com a transformação das escolas confessionais existentes; e, em 1934, foi criada a Universidade de São Paulo (MENEZES, 2000; RODRIGUES, 2011). Daí até o início dos anos 1970 expandiu-se a fundação de tais universidades em todos os grandes centros, muitas delas consolidando-se, sendo, algumas, privadas (MENEZES, 2000). Neste interim a pós-graduação “foi implantada no atual modelo a partir de 1961, com a fundação dos programas de mestrado no Instituto Tecnológico de Aeronáutica - (ITA)” (GOMES, 2011, p. 69). Em 1963 é criada a Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia (COPPE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e, no mesmo ano, iniciam-se os primeiros programas de mestrado da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (GOMES, 2011).

Ao longo dos anos 1970, observa-se o aumento na quantidade de universidades estaduais, assim como de IES privadas sem fins lucrativos; estas, voltadas quase exclusivamente para atividades de ensino e com pouca atuação em atividades de pesquisa e pós-graduação (MENEZES, 2000). O ensino superior particular ganha força, motivado por demanda por parte dos estudantes que não conseguiam vagas nas universidades públicas e que questionavam os governos pela falta de oportunidades para estudar (RODRIGUES, 2011). Houve, a partir daí, expansão das faculdades nas capitais e nas principais cidades do país.

Desde 1977, em virtude de alterações na legislação com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei 9394/96, que possibilitou a existência de IES com finalidades lucrativas, surgem, no Brasil, grupos educacionais de capital aberto, assim como instituições pertencentes a grupos financeiros e instituições estrangeiras (BOTTONI *et al.*, 2013). Daí observa-se uma grande expansão do ensino privado, registrando-se significativo aumento no número de matrículas no ensino superior brasileiro (AGAPITO, 2016; BOTTONI *et al.*, 2013).

Cunha (2011, p. 49), por seu turno, infere que “com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é realçado o papel social da universidade como direito de todos”. Observa-se daí o risco de privatização das IES públicas em virtude das suas estruturas precárias e a expansão das IES privadas. Nesse momento, tanto as IES públicas quanto as privadas, passam, desde então, a buscar maiores espaços no ensino superior, estruturando modelos institucionais conforme as realidades regionais (CUNHA, 2011).

Na primeira década dos anos 2000, segundo Agapito (2016, p.131), foram observadas a intensificação da expansão da oferta da educação superior e a “implementação de Medidas Provisórias, Projetos de Lei, Leis e Decretos viabilizando o aumento do número de matrículas no ensino superior nas IES públicas e manteve-se o crescimento de IES privadas”. Nos anos seguintes, dados do Ministério da Educação evidenciaram “a lógica de expansão do ensino superior com investimento do capital privado”, com maior ênfase na área de Ciências Sociais, Negócios e Direito, seguidas pelas áreas de Educação e Engenharia de Produção e Construção, e, pela área de Saúde e Bem-Estar Social (AGAPITO, 2016, p.131).

Para Agapito (2016, p. 132),

a expansão da educação superior faz parte do conjunto de metas acordadas entre o governo brasileiro, Banco Mundial e FMI, resultando na implantação dos seguintes programas: Programa Universidade para Todos (PROUNI); o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES); o Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB) e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

O Programa Universidade para Todos (PROUNI), institucionalizado pela Lei n. 11.096, em 13 de janeiro de 2005, tem como finalidade conceder bolsas de estudo em instituições de ensino superior privadas, em cursos superiores de formação específica (PROUNI, 2017). O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) destina-se a financiar a graduação no Ensino Superior para estudantes de IES privadas (presencial e à distância) que tenham avaliação positiva do Ministério da Educação (MEC) (FIES, 2016). Já a Universidade Aberta do Brasil (UAB) é um sistema integrado por universidades públicas oferecendo cursos de formação superior a distância para alunos com dificuldade de acesso ao Ensino Superior presencial. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2016). O Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) foi instituído pelo Decreto n.º 6.096, de 24 de abril de 2007 com o objetivo de ampliar o acesso e a permanência de alunos na educação superior (REUNI, 2016).

Segundo Agapito (2016, p. 128) “as políticas sociais passam a ser “nichos” de lucro e rentabilidade do capital”. Observa que os programas sociais de acesso ao Ensino Superior, de um lado facilitam o acesso e a permanência de estudantes, em especial aqueles de baixa renda, colaborando para com a democratização do Ensino Superior, e, por outro lado, ao buscar a parceria das IES privadas, possibilitando-lhes vantagens financeiras, contribuem para com a rentabilidade de tais Instituições e, também, com a expansão do Ensino Superior Privado. Assim, configura-se uma parceria em que o setor público apoia as atividades do ensino superior privado, com vistas à facilitação no ingresso e na permanência de estudantes no Ensino Superior.

Outro fator favorável para o aumento no número de alunos matriculados no Ensino Superior foram as políticas de ação afirmativa, destinadas a públicos específicos, atuando em favor de coletividades discriminadas. Tais ações foram alteradas significativamente com a aprovação da Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, que criou uma política de reserva de vagas para alunos de escola pública, pretos e pardos e indígenas, no sistema de educação superior e ensino médio federal. Observa-se que os alunos egressos de escola pública são os maiores beneficiários de tais políticas, seguidos pelos pretos e pardos e indígenas (DAFLON, FERES e CAMPOS, 2013).

Entretanto, em 2015 em virtude da crise econômica e das mudanças na política do FIES, pela primeira vez desde 2009, o número de alunos no Ensino Superior caiu. Ingressaram nas IES naquele ano em cursos presenciais de graduação 2,2 milhões de estudantes, 6,6% a menos que 2014, enquanto na modalidade a distância a queda foi de 4,6% no mesmo período. Na rede privada, onde se tem o maior volume, a redução foi de 8%. O número de contratos do FIES, firmados, caiu de 713 mil para 287 mil. Tal fato ocorreu juntamente com a restrições ao FIES impostas pelo governo federal.<sup>4</sup>

Hoper (Hoper Educação - Consultoria especializada em Educação Superior) (2015, p.10), em uma outra perspectiva, apresenta um breve histórico sobre o Ensino Superior no Brasil, nas últimas décadas, ressaltando os seguintes estágios:

- a) Ao longo das últimas duas décadas, o setor privado adquiriu presença majoritária na Educação Superior, devido à incapacidade do setor público em atender à demanda;
- b) Em meados da década de 90, antes da LDBEN e do incentivo à abertura do mercado, o setor privado possuía 58,4% dos alunos matriculados no Ensino Superior (ES). O total de alunos na Graduação presencial, em 2013, chegou a 73,5%;
- c) Antes da LDBEN, a maior parte dos egressos do Ensino Médio não passava nos processos seletivos, gerando grande número de pessoas aptas a cursar o Ensino Superior;
- d) Com a sanção da LDBEN, que estabeleceu diretrizes e bases da Educação e regulamentou o processo de livre iniciativa, ocorreu a grande expansão do setor privado no Brasil;
- e) A interiorização das Instituições propiciou maior acessibilidade de ingressantes ao Ensino Superior;
- f) Com o aumento da concorrência, advinda da expansão, houve diminuição no valor médio das mensalidades do Ensino Superior Privado, passando de mais de R\$950,00, em 1996 (valor deflacionado) para R\$700,56, em 2015; possibilitando o ingresso de alunos oriundos de classes menos favorecidas;

---

<sup>4</sup> ([http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2015/Notas\\_Estatisticas\\_Censo\\_Superior\\_2015.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2015/Notas_Estatisticas_Censo_Superior_2015.pdf)).

g) Na década de 2000/2010, houve esforço do governo para a democratização do acesso ao Ensino Superior por meio do PROUNI (Programa Universidade para Todos), cotas sociais e raciais, ampliação do FIES (Financiamento Estudantil) e o SISU (Sistema de Seleção Unificada), viabilizando ao estudante de um determinado estado a cursar o Ensino Superior em outro estado.

Assim, observa-se, de acordo com os autores citados (AGAPITO, 2016; BOTTONI *et al.*, 2013; CHARLES, 2005; CUNHA, 2011; HOPER, 2015; MAGALHÃES, 2006; WANDERLEY, 2003), que o Ensino Superior brasileiro iniciou-se influenciado pelos modelos europeus; por meio de Instituições elitizadas, recebeu influência dominante da Igreja Católica e do Estado. Avançou pelo ensino público profissionalizante, sofrendo oscilações ao longo da história. Com o advento da LDBEN, houve maior abertura para o ensino superior privado, inclusive com fins lucrativos; e, a partir de 1997, dá-se a grande expansão do setor privado no Brasil. Como consequência, observou-se a interiorização das Instituições Privadas e diminuição no valor médio das mensalidades, fatores advindos da concorrência, já apresentada acima. É lícito enfatizar, ainda, que a expansão no Ensino Superior foi, também, resultante dos programas: PROUNI e FIES, facilitando o acesso de cidadãos de baixa renda; e, UAB e REUNI, ampliando o acesso e a permanência de alunos na Educação Superior. Tais situações provocaram grande acréscimo no número de instituições e, conseqüentemente, o aumento significativo do ingresso de alunos à Educação Superior. Por outro lado, conforme dados do Ministério da Educação (2016), em 2015 o número de ingressantes foi menor que 2014 em virtude da crise econômica e das mudanças na política do FIES, que restringiu o acesso a novos contratos. Com isso, de certa forma, demonstra-se mais uma vez a influência do ensino privado no número de matrículas. Pode-se argumentar que as restrições no FIES em 2015 ocorreram com vistas à promoção de ajustes, já que em 2014 a grande liberalidade trouxe desequilíbrios ao programa. Sob outra perspectiva, em virtude das políticas de apoio ao ensino privado com vistas ao aumento no número de matrículas, observa-se que o Brasil torna-se o país com o maior número de IES privadas com fins lucrativos no mundo: são mais de duas mil Instituições cujo mercado de fusões e aquisições continua aquecido (HOPER, 2015). Este mercado, globalizado, exerce forte influência no perfil dos cursos e das IES (BOTTONI *et al.*, 2013).

## 2 A OFERTA DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

Conforme mencionado, o Ensino Superior no Brasil é oferecido por Universidades, Centros Universitários, Faculdades, Institutos Superiores e Centros de Educação Tecnológica, podendo ser públicos ou privados, com ou sem fins lucrativos. Em tais Instituições, é forçoso lembrar, são oferecidos três tipos de Graduação: Bacharelado, Licenciatura e Formação Tecnológica. Os Cursos de Pós-graduação são divididos em *Lato sensu*; Especializações e *Master of Business Administrations* - MBAs; e, *Stricto sensu*; Mestrados e Doutorados (PORTAL BRASIL, 2013).

Além da modalidade presencial, em que o aluno deve ter uma frequência mínima de 75% nas aulas e ser aprovado avaliações, é oferecido também o Ensino a Distância (EAD). Nesse modelo, o aluno utiliza tecnologias de comunicação diversificadas, desde as mais tradicionais às mais modernas – recursos gráficos, material apostilado, telefones, aulas por rádio, televisão, computador e internet – colocadas à disposição pela Instituição ofertante, podendo então gerir seus horários de aprendizagem conforme sua disponibilidade e segundo ainda as exigências contratadas com o planejamento e normas institucionais. A presença regular em sala de aula é exigida em avaliações e situações tutoriais também previamente acordadas. Vale ainda ressaltar, que se prevê, nas IES, a oferta de cursos semipresenciais com parte das aulas *in presentia* e outra na modalidade a distância. Tais modalidades, EAD e Semipresencial, podem ser oferecidas para Cursos de Graduação - Licenciatura, Bacharelado, Superior de Tecnologia - ou mesmo, para os Cursos de Pós-graduação (PORTAL BRASIL, 2013).

A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), órgão do Ministério da Educação, é a unidade responsável por garantir o cumprimento da legislação educacional, com vistas à busca pela qualidade dos Cursos Superiores do país (INEP, 2013). Para mensurar a qualidade dos Cursos de Graduação no Brasil, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e o Ministério da Educação (MEC) conceberam o Índice Geral de Cursos (IGC) - indicador de desempenho Institucional, divulgado uma vez por ano, logo após a publicação dos resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE). O IGC é obtido por meio da média dos conceitos

dos Cursos de Graduação da Instituição e pela média ponderada a partir do número de matrículas de cada IES (INEP, 2013).

Quanto ao acesso ao Ensino Superior, o cidadão interessado em estudar nas Instituições Brasileiras tem diversas formas de ingresso. O vestibular é um critério de entrada mais tradicional, sendo um exame que testa os conhecimentos do estudante nas disciplinas cursadas no Ensino Médio, podendo ser aplicado pela própria Instituição ou empresas especializadas por ela contratadas (PORTAL BRASIL, 2013). O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) é outro modo de ingresso no Ensino Superior, criado pelo MEC para testar o nível de aprendizado dos alunos que concluíram o ensino médio, se caracterizando pela aplicação de questões objetivas e, ainda, uma redação. A Avaliação Seriada no Ensino Médio, outra modalidade de acesso universitário, proposta por diversas Instituições, acontece de forma gradual e progressiva, com provas aplicadas ao final de cada série do Ensino Médio (PORTAL BRASIL, 2013).

Diversas Instituições aplicam, ainda, testes, provas e avaliações de conhecimento, voltadas à área do Curso que o estudante pretende cursar. Algumas Faculdades, Centros Universitários e Universidades também optam por processos de seleção, baseados em entrevistas ou em informações pessoais e profissionais dos candidatos, como o grau de escolaridade, cursos, histórico escolar, experiência e desempenho profissional, dentre outros critérios que melhor respondam às propostas e objetivos das IES (PORTAL BRASIL, 2013).

Observa-se, de acordo com as informações analisadas, que a oferta do Ensino Superior no Brasil tem sido incentivada, nos últimos anos, pela criação de novas modalidades de Instituições, como é o caso dos Centros Universitários; de novas formas de ensino, como é o caso da educação a distância; com a ampliação das formas de acesso, além do vestibular tradicional, tais como: o ENEM e a avaliação seriada do ensino médio; e, novas estratégias de acesso e permanência de estudantes, como é o caso dos programas: PROUNI, FIES, REUNE E UAB. Entretanto, observa-se, também, a necessidade de atenção à qualidade no ensino, por meio dos processos de avaliação, tendo como principal indicador o IGC divulgado pelo INEP, após apuração dos resultados do ENADE.

## 2.1 NÚMEROS DE ALUNOS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Esta seção aborda os principais números de alunos na Educação Superior brasileira, em 2016, conforme o Ministério da Educação/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - MEC/INEP (2017). Tais números indicam que:

- a) Do total de Instituições de Educação Superior no Brasil 87,7% são privadas. Já o número de alunos matriculados no Ensino Superior do Brasil, considerando Ensino Presencial e a Distância, são de 8.048.701, sendo 75,3% na rede privada e 24,7% na rede pública;
- b) O Ensino Superior Presencial possui 6.554.283 alunos, enquanto o Ensino Superior a Distância possui 1.494.418;
- c) O número de ingressantes apresenta um total de 2.985.644 alunos, sendo 82,3% em IES privadas e 17,7% em IES públicas;
- d) Os ingressantes na Educação Superior Presencial foram 2.142.463, redução de 3,7% em relação a 2015. Na EAD, 843.181, que representa aumento de 21% em relação a 2015. A modalidade a distância já representa 18,6% do total de matrículas da educação superior;
- e) O número de concluintes responde por um total é de 1.169.449 alunos, sendo 78,9% em IES privadas e 21,1% em IES públicas;

Quanto ao número de alunos em 2016 segundo o MEC/INEP (2017), conforme demonstrado acima, 81,4% dos alunos do Ensino Superior brasileiro estavam no ensino presencial e 18,6%, no ensino a distância. A proporção de alunos no ensino a distância vem aumentando ano a ano, assim como, o ensino privado em relação ao público. Essa tendência deverá ser mantida por força da Portaria Normativa número 11 de 20/06/2017 que estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017<sup>5</sup>. Por meio da citada Portaria, houve maior flexibilização na oferta do ensino a distância.

Assim, verifica-se, pelos números apresentados, a grande participação da iniciativa privada na Educação Superior no Brasil, tanto em número de Instituições, quanto de alunos matriculados, concluintes e

<sup>5</sup> ([http://www.lex.com.br/legis\\_27450329\\_PORTARIA\\_NORMATIVA\\_N\\_11\\_DE\\_20\\_DE\\_JUNHO\\_DE\\_2017.aspx](http://www.lex.com.br/legis_27450329_PORTARIA_NORMATIVA_N_11_DE_20_DE_JUNHO_DE_2017.aspx))

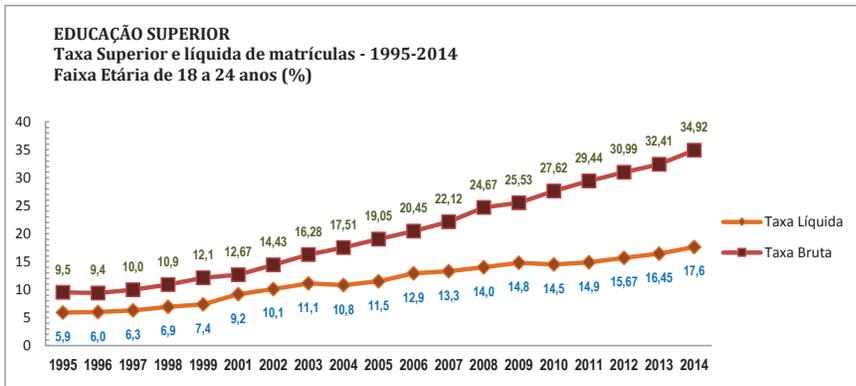
ingressantes, sinalizando a continuidade de tal relação. Observa-se, também, o crescimento do ensino a distância, principalmente privado, nos últimos anos. Apesar disso, o ensino a distância ainda apresenta baixo percentual de matrículas ao ser comparado ao presencial.

## 2.2 NÍVEIS DE ESCOLARIZAÇÃO NO ENSINO SUPERIOR

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Brasil apresenta baixos índices de escolarização no Ensino Superior. Entretanto, observa-se, também, a partir da abertura do Ensino Superior para a Educação Privada, após a LDBEN, de 1996, o número de matrículas passa a ser crescente ano a ano (IBGE, 2010).

O **Gráfico 1** a seguir apresenta a taxa de matrículas na Educação Superior, no Brasil, de 1995 a 2014.

**Gráfico 1** – Taxa Bruta e Líquida de Matrículas na Educação Superior – Brasil (1995 a 2014)



**Fonte:** Hoper (2015); [ibge.gov.br/home/estatistica/populacao](http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao); MEC/INEP/DEED/microdados (<http://www.inep.gov.br/>); MEC/Inep. Resumo Técnico Censo da Educação Superior; [observatoriodopne.org.br/metas-pne/12-ensino-superior/indicadores](http://observatoriodopne.org.br/metas-pne/12-ensino-superior/indicadores).

A taxa bruta “é a razão entre o número total de alunos matriculados em determinado nível de ensino (independente da idade) e a população que se encontra na faixa etária prevista para cursar esse nível” (www.gestrado.org). A taxa líquida “é a razão entre o número total de matrículas de alunos com idade prevista para estar cursando um determinado nível e a população total da mesma faixa etária” (www.gestrado.org). Compreende-se pelo gráfico, o crescimento na taxa de matrículas na Educação Superior, a partir da LDBEN de 1996. Entretanto, a taxa de escolarização, ainda continua baixa.

Segundo a OCDE (2014), o investimento público em Educação, no Brasil, aumentou fortemente desde o ano 2000, passando a ser um dos mais altos entre os países da OCDE e países parceiros. Entretanto, se calculado por estudante, o gasto do setor público em Instituições públicas de todos os níveis educacionais foi de 2.985 dólares, enquanto a média da OCDE é de 8.952 dólares.

Para a OCDE (2014), os trabalhadores, no Brasil, apresentam uma das maiores diferenças de rendimento salarial, em relação ao nível educacional. Adultos com Educação Superior percebem 2,5 vezes mais do que adultos com Educação de Nível Médio.

Ainda, segundo a OCDE (2014), o fator mais importante para que os jovens atinjam níveis de desempenho melhores a cada nova geração é a capacidade do país em ajudá-los a concluírem o Ensino Médio. No Brasil, a porcentagem de população que atingiu, ao menos, o Ensino Médio, na faixa etária de 25 a 34 anos, é de pouco mais de 50%; enquanto na grande maioria dos países parceiros da OCDE tal percentual é acima de 80%.

## 2.3 ORGANIZAÇÕES ACADÊMICA E ADMINISTRATIVA DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

De acordo com a Lei 9394/96 e Decreto n. 3860/01, as IES brasileiras são classificadas quanto à sua Organização Acadêmica e Organização Administrativa, obedecendo à seguinte estrutura:

### 2.3.1 Organização Acadêmica

Quanto à organização acadêmica, podem ser:

- a) Instituições Universitárias – são Instituições pluridisciplinares, públicas ou privadas, tendo como foco a formação de profissionais de Nível Superior. Podem ser Universidades (desenvolvem atividades de Ensino, Pesquisa e Extensão); Universidades Especializadas (com atuação na formação profissional ou em área de conhecimento específica) ou Centros Universitários (com atuação no Ensino e Extensão e autonomia limitada pelo Plano de Desenvolvimento da Instituição - PDI). As Instituições Universitárias possuem autonomia na gestão do ensino, pesquisa e extensão e são dirigidas por um Reitor.
- b) Instituições Não Universitárias – não possuem autonomia universitária e podem ser: (a) CEFETs (Centros Federais de Educação Tecnológica) e CETs (Centros de Educação Tecnológica): podendo ser públicas ou

privadas, especializadas na oferta de Educação Tecnológica em diferentes níveis e modalidades de ensino; (b) Faculdades Integradas: Podem ser públicas ou privadas, com propostas curriculares em mais de uma área do conhecimento; (c) Faculdades Isoladas: públicas ou privadas, oferecem propostas curriculares em mais de uma área do conhecimento, vinculadas a um único Mantenedor, com administração e direção isoladas; podendo ofertar o mesmo nível de Cursos das Faculdades Integradas; (d) Institutos Superiores de Educação: IES, públicas ou privadas, que ministram Cursos Superiores, tais como as Faculdades Integradas e as Isoladas. As Faculdades Integradas têm o regimento unificado e são dirigidas por um Diretor-geral. As demais Instituições não universitárias são geridas por um Diretor.

A seguir, apresentam-se as modalidades de IES e suas respectivas organizações acadêmicas.

#### I. Universidades

As Universidades são estruturadas para a formação discente na Graduação e na Pós-graduação *lato e stricto sensu*. Desenvolvem pesquisa para a expansão de conhecimentos e saberes científicos, atividades de Extensão Universitária, tendo em vista a aproximação entre a academia e a comunidade. Precisam ter 70% do Corpo Docente formado por professores titulados, mestres e doutores; e oferecer Cursos em pelo menos cinco áreas do conhecimento. Essas Instituições possuem autonomia universitária para criar e fechar Cursos e *Campi*, aumentar ou reduzir número de vagas, expedir e registrar diplomas.

#### II. Centros Universitários

Classificam-se como Centros Universitários as IES Brasileiras, credenciadas pelo Ministério da Educação (MEC), nos termos das normas estabelecidas, que abrangem uma ou mais áreas do conhecimento. São caracterizados pela excelência do Ensino, pela comprovada qualificação de seu Corpo Docente e pelas condições de trabalho acadêmico, oferecidos à comunidade escolar.

Os Centros Universitários devem ter condições econômicas, financeiras e estruturais para a manutenção de atividades de Ensino de Graduação; de integração institucional com empresas públicas e privadas, conselhos, sindicatos e outras entidades, organizadas em função do mercado de trabalho e da promoção do exercício profissional. Além desses requisitos, é necessária

a disponibilização de programas de acompanhamento e de promoção de Educação Continuada para egressos e para o atendimento a demandas sociais de formação, especialização, adaptação e atualização profissional.

Tais Centros oferecem Cursos regulares de Graduação e Pós-graduação, em diferentes áreas de conhecimento, com estruturação pluridisciplinar, integrada por meio de mecanismos apropriados de gestão acadêmica; concebidos e mantidos em estreita articulação com entidades organizadas. Outrossim, não são obrigados a produzir a pesquisa em sua área de conhecimento e não necessitam oferecer Pós-graduação *stricto sensu*. O Corpo Docente deve conter, com pelo menos, um terço de professores com titulação acadêmica de Mestrado ou Doutorado; e, pelo menos, um quinto de professores em regime de tempo integral.

É outorgada, também, os Centros Universitários credenciados pelo Ministério da Educação, autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, Cursos e Programas de Educação Superior. Os Centros Universitários poderão usufruir ainda de outras atribuições da autonomia universitária, devidamente recomendadas no ato de seu credenciamento, nos termos do § 2º do art. 54, da Lei nº 9.394, de 1996.

### III. Faculdades, Institutos e Centros de Educação Tecnológica

Ao contrário das estruturas apresentadas pelas Universidades e Centros Universitários, tanto Faculdades, quanto Institutos e Centros de Educação Tecnológica, por definição da LDBEN – Lei n. 9394/96, não gozam de autonomia plena, isto é, precisam de autorização do Ministério da Educação para a criação de novos Cursos, sedes, aumento ou diminuição do número de vagas, encerramento de Cursos, dentre outras prerrogativas. Seus diplomas têm de ser registrados por uma Universidade, além de poderem oferecer somente Cursos de Graduação ou Pós-graduação *lato sensu*. Na **Tabela 1**, demonstra-se o número de IES por Organização Acadêmica.

**Tabela 1** – Número de IES por Organização Acadêmica - Brasil (2014 a 2016)

Tipo de IES	2014	2015	2016	% 2016
<b>Faculdades</b>	1.986	1.980	2004	83,2%
<b>Universidades</b>	195	195	197	8,2%
<b>Centros Universitários</b>	147	149	166	6,9%
<b>Institutos Federais</b>	40	40	40	1,7%
<b>Total</b>	<b>2.368</b>	<b>2.364</b>	<b>2407</b>	<b>100,00%</b>

**Fontes:** MEC/INEP/DEED/microdados (<http://www.inep.gov.br/>); MEC/INEP, 2017.

Percebe-se, pela Tabela 1, que participaram do Censo da Educação Superior 2016 (MEC/INEP, 2017), a quantidade de 2407 IES. Nota-se, predominância da organização acadêmica “Faculdades”, ao longo dos três anos analisados. Em 2016 haviam 2.004 unidades, que correspondem a 83,2% do total de 2.407 IES. Observa-se que as quantidades de Universidades e de Institutos Federais apresentaram certa estabilidade nos três anos em análise, enquanto os Centros Universitários e as Faculdades apresentaram tendência ao crescimento. Verifica-se, também, o baixo percentual de participação das Instituições Universitárias (Universidades e Centros Universitários), com 15,1% do número total de IES no Brasil, em 2016, enquanto as Instituições não universitárias somam número que representam 84,9%, sendo a principal modalidade, as Faculdades com 83,2%, em 2016.

### **2.3.2 Organização Administrativa**

Conforme a LDBEN, em seu Art. 16º. “O sistema federal de ensino compreende: I - as instituições de ensino mantidas pela União; II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada; III - os órgãos federais de educação”. Já, no Art. 17º, tem-se que “Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem: I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal; II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal...”.

Assim, em relação à organização administrativa, de acordo com a Lei 9394/96 e Decreto n. 3860/01, as IES podem ser públicas ou privadas. As Instituições públicas são criadas por Projeto de Lei e aprovadas pelo Poder Legislativo; ou, incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público podendo ser: Federais, Estaduais ou Municipais.

As Instituições privadas são mantidas e administradas pela iniciativa privada; podendo ser com fins lucrativos ou sem fins lucrativos. As Instituições privadas, com fins lucrativos ou particulares, em sentido estrito, são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Instituições privadas, sem fins lucrativos, são classificadas, conforme a vocação social, a saber (Lei 9394/96):

- a) Comunitárias – Instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam, em sua entidade mantenedora, representantes da comunidade;
- b) Confessionais – Constituídas por motivação confessional ou ideológica; instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendam à orientação confessional e ideológica específicas;
- c) Filantrópicas – Aquelas cuja Mantenedora, sem fins lucrativos, obteve do Conselho Nacional de Assistência Social, o Certificado de Assistência Social. São as Instituições de Educação ou de Assistência Social que prestam serviços para os quais foram instituídas e se colocam à disposição da população em geral, em caráter complementar às atividades do Estado, sem qualquer remuneração.

Segundo Rámirez (2011) e Bottoni *et al.* (2013), as IES privadas surgiram das elites, quando começou, no Brasil, um movimento intelectual, contrário à simples importação do conhecimento, mostrando que os anseios da nação apontavam para um saber particularizado, mais literário, artístico e menos político e econômico. Vale ressaltar que a principal fonte de recursos financeiros das Instituições privadas são os valores recebidos dos alunos, apesar do apoio do poder público por meio do FIES e do PROUNI, enquanto as IES públicas dependem de recursos do poder público (POWELL e REY, 2015). Assim, as IES públicas devem garantir o próprio reconhecimento como bem público promotor do conhecimento e a serviço da sociedade (SANTOS, 2005).

Por outro lado, o déficit de iniciativas estatais, no Ensino Superior, não foi totalmente compensado pelo desenvolvimento do setor privado. O número de universidades privadas, se analisado, proporcionalmente, ao número de estudantes, permanece modesto em muitos países (SCOTT, 2014). Entretanto, tal situação não condiz com a realidade brasileira, que apresenta grande número de Instituições e alunos no setor privado, conforme será demonstrado nas tabelas posteriores a seguir. A **Tabela 2**, refere-se à distribuição das IES, no Brasil, por organização administrativa e informa a quantidade e o percentual de Instituições públicas federais, estaduais e municipais.

**Tabela 2** – Número de IES por Organização Administrativa –Brasil (2014 a 2016)

Tipo de IES	2014	2015	2016	% 2016
<b>A. Privadas</b>	2.070	2.069	2.111	87,7%
<b>B. Públicas</b>	298	295	296	12,3%
<b>TOTAL</b>	<b>2.368</b>	<b>2.364</b>	<b>2407</b>	<b>100,00%</b>

**Fontes:** MEC/INEP/DEED/microdados (<http://www.inep.gov.br/>); MEC/INEP (2017).

Observa-se, a partir da análise desta Tabela, que o percentual de Instituições privadas, em 2016, 87,6%, é muito maior que aquele de Instituições públicas, 12,3%. A Tabela apresenta tendência de aumento no número de IES privadas ao longo dos três anos em análise, enquanto os dados das IES públicas apresentaram ligeira queda. Tais tendências ocorrem em virtude dos investimentos que estão sendo feitos na área privada e da estagnação no setor público.

A **Tabela 3** ressalta o número e o percentual das IES, segundo a categoria a que pertencem.

**Tabela 3** – Número e Percentual de IES, por Organização Administrativa e Acadêmica – Brasil (2014 e 2016)

TIPO DE IES/ANO	2014			2016			% de aumento
	Privadas	Públicas	Total	Privadas	Públicas	Total	
<b>Faculdades</b>	1.850	136	<b>1.986</b>	1866	138	<b>2.004</b>	0,91%
<b>Universidades</b>	84	111	<b>195</b>	89	108	<b>197</b>	1,03%
<b>Centros Universitários</b>	136	11	<b>147</b>	156	10	<b>166</b>	12,93%
<b>Institutos Federais</b>	0	40	<b>40</b>	0	40	<b>40</b>	0,00%
<b>Total</b>	<b>2070</b>	<b>298</b>	<b>2368</b>	<b>2.111</b>	<b>296</b>	<b>2407</b>	<b>100,00%</b>

**Fonte:** MEC/INEP/DEED/microdados (<http://www.inep.gov.br/>); MEC/INEP (2017).

Para além dos comparativos entre as organizações administrativa e acadêmica e de evolução no número de IES, nos três anos em análise apresentados nas Tabelas 1 e 2, a Tabela 3 possibilita uma visão geral comparativa das categorias. Observa-se na comparação das quantidades de IES públicas e privadas por organização acadêmica e administrativa que o setor público está estagnado, que o número de Institutos Federais não alterou de 2014 para 2016 e que os números de Faculdades e Universidades tiveram

umentos discretos. Assim, somente os Centros Universitários, categoria que vem crescendo no setor privado, apresentou aumento significativo.

A **Tabela 4** situa o número e o percentual de alunos no Ensino Superior, por organização acadêmica e categoria administrativa.

**Tabela 4** – Número e Percentual dos Alunos na Educação Superior, por Organização Acadêmica, Segundo a Categoria Administrativa - Brasil (2016)

Categoria/ Adminis- trativa	Total geral		Organização acadêmica							
	Total	%	Universi- dades	%	Centros Universitários	%	Faculda- des	%	IFs e CEFETs	%
Pública	1.990.078	25,0	1.679.479	38,9	22.708	1,6	123.299	5,7	164.592	100,0
Privada	6.058.623	75,0	2.642.613	61,1	1.392.439	98,4	2.023.571	94,3	0	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>8.048.701</b>	<b>100,0</b>	<b>4.322.092</b>	<b>100,0</b>	<b>1.415.147</b>	<b>100,0</b>	<b>2.146.870</b>	<b>100,0</b>	<b>164.592</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MEC/INEP (2017)

Observa-se, que, 75% dos alunos estão matriculados em Instituições Privadas e 25%, nas Públicas. Tem-se 61,1% dos alunos nas Universidades Públicas e 38,9% nas Universidades Privadas. Já, nos Centros Universitários e Faculdades, há a predominância de alunos em Instituições Privadas, com 98,4% e 94,3%, respectivamente. Os Institutos Federais - IFs e os Centros Federais de Educação Tecnológica - CEFETs são todos Instituições Públicas.

Nota-se, nas Tabelas apresentadas, que na organização acadêmica, em relação ao número de IES, há a predominância da categoria Faculdade, com 83,3% do total, conforme **Tabela 3**. Já, em relação ao número de alunos, conforme a Tabela 4, a maior participação é das Universidades que possuem 4.322.092 alunos, 53,7% dos 8.048.701 alunos matriculados, em 2016. Na categoria administrativa é nítida a predominância das Instituições Privadas em relação às Públicas, tanto em número de Instituições, quanto em número de alunos.

Desta feita, Kleber e Trevisan (2010), salientam a importância das IES privadas como um dos principais caminhos de acesso ao ensino superior, contribuindo para com a democratização de tal acesso. Por outro lado, Cunha (2011) discorda de tal posicionamento com foco no atendimento ao maior número de pessoas, defendendo a necessidade de se avaliar qualitativamente o ensino e lembrando que o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES vem procurando fazer tal avaliação. Inclusive, deve-se realçar, algumas Instituições foram fechadas em virtude do não atendimento ao padrão mínimo de qualidade.

Cunha (2011, p. 58) confere a importância tanto das instituições privadas quanto das públicas, complementando-se para o desenvolvimento econômico e social do país, salientando que “grande parte das pesquisas de cunho científico-tecnológico e de inovação nascem nos centros de pesquisa das IES públicas”. Assim, as duas modalidades são importantes, sendo as instituições privadas responsáveis pelo acesso da maior quantidade de pessoas ao ensino superior brasileiro e as públicas, que, além das pesquisas e inovações, possuem a prerrogativa da gratuidade proporcionando, também, a acessibilidade ao ensino e a pesquisa (CUNHA, 2011).

Assim, o foco na exploração e na expansão do Ensino Superior pela iniciativa privada configurou a uma grande influência da sociedade capitalista globalizada sobre a educação superior brasileira, dando origem ao fenômeno de mercantilização do ensino superior brasileiro, conforme será tratado a seguir.

## 2.4 A MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

Vários autores referem a um fenômeno de mercantilização do Ensino Superior no Brasil (AGAPITO, 2016, BOTTONI *et al.*, 2013; CARBONARI, 2011; CARVALHO, 2013; CUNHA, 2011; HOPER, 2015; PAULA, 2002). Tal fenômeno teve início no contexto dos anos 1960 e “foi conduzido pela lógica de abertura para a iniciativa privada na oferta de serviços educacionais, baseando-se num discurso da qualidade, facilidade e praticidade” (AGAPITO, 2016, p.124). Para Carvalho (2013), este fenômeno é constatado em virtude do crescimento das IES com finalidades lucrativas e da adoção de estratégias de mercado, rumo à financeirização, oligopolização e internacionalização da Educação Superior. Segundo Carvalho (2013, p. 761), “o predomínio das instituições privadas no Brasil teve início com a Reforma Universitária de 1968, (...) que incentivou o surgimento e a manutenção de estabelecimentos isolados. Até então, o segmento privado compunha-se de um conjunto de IES confessionais e comunitárias”.

Com a Reforma Universitária, as IES, especialmente aquelas sem fins lucrativos, tiveram grande expansão; contudo, várias foram as consequências advindas dessa transformação: grandes estabelecimentos foram sendo aglutinados e transformados em universidades sem fins lucrativos (CARVALHO, 2013). Tal situação permaneceu até 1996, com

a promulgação da LDBEN, quando foram estabelecidos requisitos para diferenciação entre as Instituições sem fins lucrativos e as Instituições empresariais, iniciando, assim, a criação de modelos de IES, com fins lucrativos (PORTAL MEC, 2012).

Segundo Bottoni *et al.*, (2013, p. 37) devido aos “estímulos promovidos pelo governo, a expansão da mercantilização do ensino superior ocorreu desenfreadamente, tornando a exploração da educação um ótimo negócio, sobretudo para o grande capital”. Atualmente, o setor de Ensino Superior privado no Brasil movimentava, aproximadamente, 40 bilhões de reais ao ano, o que o coloca entre os maiores da economia do país (HOPER, 2015).

Por outro lado, uma das consequências da globalização foi a mudança ocorrida no Setor Educacional, que passou a ser desejado pelo capital privado estrangeiro. Infere-se que a mercantilização da Educação Superior não está restrita ao Brasil (CARVALHO, 2013) e tal fenômeno, no país, acentua-se no final da década de 1990, em pleno processo de globalização da economia e de disseminação de tecnologias da informação (CARVALHO, 2013). Diante disto, observa-se que

as universidades privadas têm mais facilidade operacional, todavia, dependem, fundamentalmente, das mensalidades pagas pelos alunos. Com a concorrência entre as instituições privadas, as mensalidades baixaram significativamente, gerando menor receita, a qual precisou ser compensada pelo aumento de alunos por turma (unidade básica dos custos fixos), causando o empobrecimento da qualidade do serviço prestado (BOTTONI *et al.*, 2013, p. 36).

Assim, em virtude da concorrência acirrada, as organizações educacionais passaram a adotar novas estratégias na busca por alunos (BOTTONI *et al.*, 2013; CARVALHO, 2013). Uma delas é a diversificação de Cursos, originária da demanda ou do contexto local e regional, tendo como exemplo os Cursos Sequenciais, de Extensão e de Pós-graduação *lato sensu* (CARVALHO, 2013). Ademais, verifica-se a profissionalização da gestão das IES, levando Carvalho (2013, p. 768) a atestar que “fez-se necessário o surgimento do reitor profissional. Este seria um docente (...) com a carreira acadêmica reconhecida”. Tal reitor assumiria a mediação entre a IES e a Mantenedora, administrando a Instituição, conforme as diretrizes da política estratégica definida (CARVALHO, 2013).

Com a conduta em questão, outra estratégia apontada são as fusões e as aquisições com a transformação de algumas Universidades

e Centros Universitários em grandes conglomerados. Estrategistas enxergaram a possibilidade de crescimento rápido da Instituição e sua consequente expansão para outras localidades, servindo-se, muitas vezes, de problemas financeiros, vivenciados por Instituições menores; aproveitando, assim, de oportunidades, tais como, cursos reconhecidos e alunos matriculados (BOTTONI *et al.*, 2013; CARVALHO, 2013).

Confirma-se esse fato, o surgimento de alguns estabelecimentos de grande porte, como: o Grupo Anhanguera Educacional, a Universidade Estácio de Sá e a Kroton. Tais grupos formam um movimento de oligopolização do setor em que as mantenedoras controlam os negócios das demais (AGAPITO, 2016; CARVALHO, 2013).

O fenômeno da mercantilização pode ser constatado, também, por meio das aquisições, realizadas por fundos privados, e pela abertura de capital das organizações educacionais na Bolsa de Valores e na oferta pública de ações. Assim, estabelece-se o comprometimento financeiro com interesses de acionistas/cotistas em se obter vantagens nos negócios transcendendo, dessa forma, a maximização do lucro, ficando subordinados à maximização do valor acionário no mercado de capitais. Tal estratégia financeira, juntamente com as demais estratégias organizacionais, é incompatível aos princípios que norteiam o processo educativo (CARVALHO, 2013). “Esse modelo institucional adaptado ao segmento educacional promove conflitos evidentes entre os valores educacionais e dos negócios” (CARVALHO, 2013, p. 773). Por outro lado, conforme Carbonari (2011, p. 205), os recursos para o Ensino Superior, “podem ser nacionais ou internacionais. O que importa é que venham para as organizações universitárias brasileiras para a melhoria de sua qualidade, para ampliar o acesso de alunos”. Sendo assim, a construção de estratégias com que as IES convivem, atualmente, consiste em uma série de transformações impostas pelo mercado, dentre elas, a convivência com a concorrência e com o processo de mercantilização da Educação Superior.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cunha (2011, p. 39) infere “que o mercado parece reduzir a importância da educação, especialmente a superior, a um espaço estratégico de oferta de mão de obra especializada e altamente qualificada, para dar conta das demandas desse cenário de alta competitividade global”. Nessa

mesma perspectiva, segundo Paula (2002, p. 43), a mercantilização do ensino superior “resulta na transformação da pesquisa e da extensão em treinamento, voltado cada vez mais estritamente para o mercado de trabalho, perdendo assim, o sentido de formação integral do homem para a vida e para a construção de cidadania”. Observa-se na percepção de Cunha (2011) e de Paula (2002), que a pressão do mercado transforma a educação em um local para busca de meras oportunidades profissionais e produtividade.

Nesse contexto, cabe analisar a percepção de Educação na visão de Paulo Freire, declarado o Patrono da Educação brasileira (PORTAL MEC, 2012). Em sua obra *Pedagogia da Autonomia*, Freire (1996), salienta o papel e a percepção da escola como um ambiente que favorece a aprendizagem significativa. Nessa aprendizagem, segundo Freire (1996), a relação professor-aluno acontece com base no diálogo, na ética, no respeito mútuo e na autonomia do educando. Portanto, na escola, deve-se incentivar a criatividade, a curiosidade, o estímulo à descoberta e o raciocínio lógico; enfim, deve-se ensinar a pensar (FREIRE, 1996).

Observa-se que o olhar sociológico de Paulo Freire, contrasta com as ideias da mercantilização do Ensino Superior brasileiro. De um lado, este olhar privilegia a Educação como um bem público que visa à autonomia do aluno, à sua preparação cidadã, à liberdade; enfim, o foco está no indivíduo. Do outro lado, a mercantilização insiste no resultado econômico-financeiro. Assim, as IES, organizações complexas e pluralistas, convivem com suas peculiaridades, buscam e experimentam novas alternativas para a gestão, governança e liderança. Sob esse aspecto, construir os princípios da gestão universitária adequados, é, também, um dos desafios que os gestores e pesquisadores enfrentam, e, conhecer a história, os princípios e as características das IES dará o suporte necessário nesta busca – constante, dinâmica, plural.

## REFERÊNCIAS

AGAPITO, Ana Paula Ferreira. Ensino superior no Brasil: expansão e mercantilização na contemporaneidade. *Temporalis*, v. 16, n. 32, p. 123-140, 2017.

ALMEIDA DE CARVALHO, Cristina Helena. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. *Revista Brasileira de educação*, v. 18, n. 54, 2013.

BOTTONI, Andrea; SARDANO, Edélcio de Jesus; COSTA FILHO, Galileu Bonifácio da. Uma breve história da Universidade no Brasil: de Dom João a Lula e os desafios

atuais. **Gestão universitária: os caminhos para a excelência**. Porto Alegre: Penso, p. 19-42, 2013.

CHARLES, S. A universidade na época democrática: problemas e desafios. **Integração**, v. 11, n. 43, p. 359-368, 2005. Recuperado de [ftp://ftp.usjt.br/pub/revint/359\\_43.pdf](ftp://ftp.usjt.br/pub/revint/359_43.pdf)

CUNHA, M. R. **Gestão estratégica de IES**: modelos e funções do planejamento estratégico em universidades públicas e privadas de Palmas – Tocantins (Dissertação de mestrado). Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa, Portugal, 2011. Recuperado de <http://recil.grupolusofona.pt/handle/10437/3804>

DAFLON, Verônica Toste; JUNIOR, João Feres; CAMPOS, Luiz Augusto. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 148, p. 302-327, 2013.

DORIA, F. A. **A crise da universidade**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

FIES. Programa de Financiamento Estudantil. **O que é o Fies**, 2016. Recuperado de <http://sisfiesportal.mec.gov.br/?pagina=fies>.

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

\_\_\_\_\_. **A educação na cidade**. (7a. ed.). São Paulo: Cortez, 2006.

GOMES, P. A. O desenvolvimento brasileiro e a necessidade de formação de recursos humanos. In: S. S. Colombo, G. M. Rodrigues & Colaboradores (Orgs.), **Desafios da gestão universitária contemporânea**. [recurso eletrônico] (Cap. 3, p. 59-80). Porto Alegre: Penso, 2011.

HOPER. **Análise setorial da educação superior privada** – Brasil. Foz do Iguaçu, 2015.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE. **Censo 2010**. Recuperado de <http://censo2010.ibge.gov.br/pt/>

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. INEP. **Censo 2013**. Recuperado de <http://inep.gov.br>

KLEBER, K.; TREVISAN, L. (Orgs.) **Produzindo capital humano**: o papel do ensino superior privado como agente econômico e social. São Paulo: De Cultura, 2010.

MAGALHÃES, A. M. A identidade do ensino superior: a educação superior e a universidade. **Revista Lusófona de Educação**, v. 7, p. 13-40, 2006.

MENEZES, L. C. Universidade sitiada: a ameaça de liquidação da universidade brasileira. São Paulo: **Fundação Perseu Abramo**, 2000.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Fundação Capes. **O que é a UAB**. 2016. Recuperado de <http://www.capes.gov.br/component/content/article?id=7836>.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (MEC/INEP). **Censo da Educação Superior 2015**. [2016]. Recuperado de [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2015/Notas\\_Estatisticas\\_Censo\\_Superior\\_2015.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2015/Notas_Estatisticas_Censo_Superior_2015.pdf)

\_\_\_\_\_. **Censo da Educação Superior 2016**. [2017]. Recuperado de [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2016/notas\\_sobre\\_o\\_censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2016.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2016/notas_sobre_o_censo_da_educacao_superior_2016.pdf)

NETTO, Antônio Carbonari. O capital estrangeiro e os investimentos na educação do Brasil. In: COLOMBO, S.S. et al. **Desafios da gestão universitária contemporânea**. Porto Alegre: Artmed, p. 191-206, 2011.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Brazil, in education at a glance 2014: **OCDE Indicators**, 2014. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>

PAULA, M. F. **A modernização da universidade e a transformação da *intelligentia* universitária**. Florianópolis: Insular, 2002.

PORTAL BRASIL. **Sistema Educacional - Ensino Superior**. 2013. Recuperado de <http://www.brasil.gov.br/sobre/educacao/sistema-educacional/ensino-superior>

PORTAL MEC. **Lei de diretrizes e bases da educação nacional - Lei n. 9394/96**. 1996. Recuperado de <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>

\_\_\_\_\_. **Paulo Freire é declarado o patrono da educação brasileira**. 2012. Recuperado de [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&id=17681:paulo-freire-e-declarado-o-patrono-da-educacao-brasileira](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=17681:paulo-freire-e-declarado-o-patrono-da-educacao-brasileira)

POWELL, K. K., & REY, M. P. Exploring a resource dependency perspective as an organizational strategy for building resource capacity: implications for public higher education universities. **British Education Leadership**, v. 29, n. 3, p. 94-99, 2015. Retrieved from [sagepub.co.uk/journalspermissions.nav](http://sagepub.co.uk/journalspermissions.nav) DOI: 10.1177/0892020615586805

PROUNI. Programa Universidade para Todos. **O que é o Prouni**. 2017. Recuperado de <http://prouniportal.mec.gov.br/>

RÁMIREZ, G. A. Ensino superior no mundo. In: S. S. Colombo, G. M. Rodrigues & Colaboradores (Orgs.), **Desafios da gestão universitária contemporânea**. [recurso eletrônico] (Cap. 1, p. 23-42). Porto Alegre: Penso, 2011.

REUNI. Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. **O que é o Reuni**. 2016. Recuperado de <http://reuni.mec.gov.br/o-que-e-o-reuni>

RODRIGUES, G. M. Ensino privado: a qualidade e a imagem. In: S. S. Colombo, G. M. Rodrigues & Colaboradores (Orgs.), **Desafios da gestão universitária contemporânea**. [recurso eletrônico] (Cap. 2, p. 43-58). Porto Alegre: Penso, 2011.

SANTOS, B. S. **A universidade do século XXI**. (2º ed.). São Paulo: Cortez, 2005. Recuperado de <http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/auniversidadedosecXXI.pdf>

SCOTT, P. Universities and University Business Models: reflections on governance and structures. In: **The State of Higher Education** (Chap. 3, p.133-137). OECD, Anna Glass, 2014.

WANDERLEY, L. E. W. **O que é universidade?** São Paulo: Brasiliense, 2003.

# A PRESENÇA DE PERNAMBUCO NA OBRA DE RAUL POMPEIA

*The presence of Pernambuco in the  
literary work of Raul Pompeia.*

Ricardo Japiassu<sup>1</sup>

## RESUMO

Banido da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco em São Paulo, para concluir o curso universitário o escritor Raul Pompeia radica-se no Recife. Primeiro residindo em Caxangá – então arrabalde da Capital – e depois na cidade de Jaboatão. O autor produziu em Pernambuco textos literários que posteriormente foram publicados em jornais cariocas, quando regressou ao Rio de Janeiro, sua cidade natal. Foram crônicas e contos e, sobretudo, os manuscritos de sua obra prima, o *Ateneu*. Este artigo, portanto, investiga o que o ficcionista escreveu sobre o Recife, quando aqui residia, ressaltando, por exemplo, suas reinvenções sobre os carnavais, especificamente os desfiles de maracatus. Investiga-se, além das *Canções sem Metro*, obra poética concluída em Pernambuco, todas as manifestações literárias de inspiração pernambucana.

**PALAVRAS-CHAVE:** Literatura. Pernambuco. Reinvenção.

## ABSTRACT

After drops the Faculty of Law of Largo de São Francisco in São Paulo in order to complete an university course, the writer Raul Pompeia was based in Recife residing at first in Caxangá – a capital suburb – and then neighboring city of Jaboatão. The author literary texts in Pernambuco that were published in Rio de Janeiro newspapers after he returned to Rio de Janeiro, his hometown. He wrote chronicles, short stories and above it all the manuscripts of his masterpiece, the *Ateneu*. This article therefore what the fiction witer Raul Pompeia wrote about Recife while

---

<sup>1</sup> Doutor em literaturas de Língua Portuguesa pela USP; Pós Doutor em teoria literária pela UFPE; Docente na Faculdade Damas da instrução cristã. E-mail: [japiassu.ricardo@gmail.com](mailto:japiassu.ricardo@gmail.com)

in there, emphasizing of example his reinvents on carnivals, specifically the maracatus parades. In additions to the *Canções sem Metro*, a poetic work completed in Pernambuco, is also investigated all his literary manifestations inspired by the state of Pernambuco.

**KEYWORDS:** Literature. Pernambuco. Reinvention.

Data de submissão: 10/10/2017

Data de aceite: 26/10/2017

## 1 INTRODUÇÃO

O ano de 1885 foi incomum para a literatura elaborada em Pernambuco. O que aconteceu foi que o fluminense Raul Pompeia transferiu-se de São Paulo para o Recife, onde concluiria o curso de Direito, com apenas 22 anos de idade. Esta informação precisa me inquietou: além de estudar, o que mais o autor produziu naquele Norte brasileiro de então, como determinava a geografia da época o Nordeste? Chegou a publicar na capital pernambucana? Como observava tudo, espírito irrequieto que era? Debruçando-me sobre toda a obra deste escritor, encontrei a resposta: o Estado influenciou a feitura de textos literários, como crônicas e contos, por exemplo: mas, mais do que tudo, aqui se esboçou a sua grande obra, o *Ateneu*; além disso, aqui foi dado o acabamento nas primorosas *Canções sem Metro*, um luxo.

Apelidado de Rapp, na academia paulistana, desenhista talentoso, elaborou uma charge abolicionista e republicana contra o Diário de Campinas, cidade do interior do estado de São Paulo: esta foi a gota d'água que o fez ser reprovado em exames finais na faculdade do Largo de São Francisco. Por sua vez, o jornal *Microscópicos*, que tinha como redator chefe Silva Jardim, no período inicial de propaganda republicana, recebeu o novo colaborador com o triolet:

Raul Pompeia, pompêia  
Entre os heróis da “Comédia”.  
Quando a dita está de veia,  
Pompêia, Raul Pompeia.  
Larga a barca, onde uma teia  
Tecastes a heróis da Tragédia...  
Pompêia, Raul Pompeia,  
Entre os heróis da “Comédia” (PONTES, 1935 - p. 66).

Estudioso da vida e da trajetória literária de Raul Pompeia, Eloy Pontes (1935) afirma, em “*A Vida Inquieta de Raul Pompeia*”, que, no Recife, o autor retomaria o trabalho literário de forma inflexível e febril. Tanto assim que, num dos cadernos de anotações do jovem escritor, no referente às suas “*Canções sem Metro*”, encontramos: “Forma definitiva, acrescentando aos originais apenas um verso de Leopardi: La Ginestra”. Por sua vez, a reprovação de Raul Pompeia e Luís Murat despertou protestos na Gazeta da Tarde – periódico abolicionista, que publicou, ironicamente:

É com mágoa, porém sem desânimo algum, que vamos dar conta ao público de que o nosso colega Raul Pompeia, redator do Jornal do Comércio de São Paulo e estudante distinto do terceiro ano jurídico, acaba de ser reprovado na Faculdade de Direito. Este fato assume, pelas circunstâncias que o revestem, os caracteres odiosos de uma vingança! Raul Pompeia, um dos nosso melhores talentos, jornalista de mérito, abolicionista de coração, levantou contra si a má vontade dessa Faculdade, que, Santo Deus! Não tem regateado aprovações a mais uma incontroversa incapacidade. O nosso amigo fez um ato bom e contavam todos que seguisse regularmente o seu curso. Veio, porém, feri-lo a injustiça. É esse, sem dúvida, o destino que nos espera a todos, uma partida tão bela, tão grande, porém, tão malfadada! Nesta circunstância, dolorosa para todos nós, só lhe diremos: coragem e avante! (p. 136).

A Gazeta de Notícias também protestou. Valentim Magalhães, na seção Notas à Margem, grafou:

“Soube com desgosto, e com desgosto registro neste pequeno memorial das minhas impressões sobre o que me cerca e ante mim passa – que foram reprovados em São Paulo nos atos que prestaram do seu terceiro ano de curso – os Srs. Raul Pompeia e Luís Murat. Estes dois nomes são conhecidos. Raul Pompeia é um polemista de pulso e um belo temperamento de romancista. [...] Tenho certeza de que Pompeia há de ser uma glória do romance nacional. [...] Hoje Raul Pompeia é dos moços mais conhecidos de São Paulo, popularmente estimado. Redigia o Jornal do Comércio até pouco tempo. Daí, talvez, a causa de sua bomba. Raul é de uma índole inquieta, entusiástica, cheio de vida, fanático pelo movimento, pela luz, pelos grandes ruídos. [...] Está com a imortalidade garantida a mesa reprovadora e vingadora do terceiro ano” (PONTES, 1935 – p. 137-139).

Depois de uma greve, segue para Pernambuco, zarpando do Rio de Janeiro, aonde chegaria antes do Natal de 1884. É o pesquisador e estudioso do autor, Eloy Pontes, quem informa da partida de 94 acadêmicos

reprovados em São Paulo que embarcaram para o Recife. Aqui, o jovem republicano e abolicionista, informa Eloy Pontes, concluiria os dois últimos anos do curso de Direito num só ano letivo. Ele acrescenta ainda que a cidade acolhera o grupo com prevenção, sem alugar casas aos estudantes. “Recife, de resto, era cidade pacata, tardigrada e burguesa. Ainda no regime das mucamas, dos pajens, dos cocheiros pernósticos, a população não se afastara da vida medíocre, de confortos fáceis” (Op. cit. p. 156). Em carta ao amigo Luís Labre, Raul Pompeia comenta:

As cartas devem me ser endereçadas para a posta restante, visto que eu moro em um lugar que não vão os carteiros. É um ponto muito distante da cidade, denominado Caxangá [...] para onde se vai de trem de ferro, o qual atravessa em uma hora de viagem a distância de cerca de três léguas do tal sítio. É um lugar agradabilíssimo e magnífico para o estudo, pelo sossego campestre que aí reina. A minha residência é um hotel de preços cômodos e de *cômodos* perfeitamente em harmonia com os preços. [...] Quanto à beleza fisionômica da paisagem, nada se pode querer melhor do que as vizinhas do meu hotel campestre. No Recife o assunto do dia são as eleições Nabuco e Portella. [...] O povo pernambucano é decididamente um povo heroico. [...] A cidade do Recife é uma bela cidade, dentro da qual faz três voltas o rio Capibaribe. [...] Desejo-te novamente boas festas para o Natal e Reis, e peço-te que não esqueças o amor (p.156 a 158).

Vale ressaltar que sobre Joaquim Nabuco o autor retomaria muitas vezes a palavra dele em outras crônicas políticas, publicadas, sobretudo, pelos jornais cariocas. Chegando à capital antes dos folguedos natalinos, data que marcaria a feitura à pena de Raul Pompeia, escreveu um longo conto, diferentemente de sua vasta produção neste gênero, intitulado “*O Natal*”, a que retornaremos mais adiante.

## **2 NO VAPOR PARÁ**

O vapor Pará levou os estudantes do Rio de Janeiro ao Recife, fazendo o percurso em oito dias, com escalas em Vitória, no Espírito Santo, Salvador e Maceió, onde Raul Pompeia desembarcou e pôde alimentar-se à vontade, recuperando-se dos enjoos que lhe causara a comida de bordo. A chegada no fim do ano ocorreu em concomitância com o surto de febre amarela, debelado principalmente nos meados de 1885. Muitos fugiram para os arredores do Recife. Refugiando-se em Jaboatão – hoje Jaboatão dos Guararapes – envia outra carta a Luís Labre.

“Acabo de ter notícias por uma carta que neste instante me entregaram, em Jaboatão, pequena cidade a três léguas do Recife, na qual a rapaziada de São Paulo, afugentada pelas febres, agora reside. [...] A febre vai desaparecendo completamente do Recife. Desgraçadamente, não se foi sem levar queridos companheiros, como o pobre Gervásio Martins, cujos derradeiros instantes presenciei, para fechar-lhes os olhos. [...]” (PONTES, 1935 – p. 158).

Por conta dos estudos excessivos e das intempéries da natureza, o jovem esquece temporariamente o republicanismo e o abolicionismo, mas somente por um tempo. Radicado em Jaboatão, já de temperamento melancólico, ele mergulharia numa profunda depressão após estes acontecimentos. Isto se reflete claramente nos seus textos: “*Alma Morta*” e “*Canções sem Metro*”. Ambos revelam pessimismo corrosivo e surpreendente para um jovem de apenas 22 anos. Segundo o companheiro de viagem, Rodrigo Otávio, as “*Canções sem Metro*”, iniciadas em São Paulo em 1884, foram buriladas no hotel da Caxangá – localidade hoje conhecida como Sertãozinho da Caxangá – no ano seguinte, à beira do rio Capibaribe. Escreveu, acrescentando à obra “*Canções sem Metro*”, um texto que intitulou Rugidos do Mar:

“ - *Words, words, words...*

Realmente, como são vãs e nulas as palavras!

Homem, universo, vida, natureza... Qual o significado desta tecnologia obscura?

A sabedoria dos séculos acumulou vocábulos e vocábulos definindo o mundo por um sistema pretensioso de sons. Sob a combinação cromática das sílabas, como no invólucro impenetrável das suas aparências, o mundo vive e persiste, indefinido sempre, absurdo e misterioso.

A investigação dos vocábulos, arrogante e impotente, ruidosa e revoltada, levanta-se, ofega, arroja-se e retrai-se – cóleras doudejantes do mar, assanhado contra o promontório. O mistério, acoutado nas trevas, vai zombando do embate.

Vocífera a brama do Oceano. O seu destino é esse, o destino da rocha é resistir. Tanto vale, em suma, a energia do granito, como a impotência do mar.

Rugem as ondas e tombam... por que não vencem?

E a pedra... por que triunfa?...

Vãs e nulas são as palavras, Hamleto; mas a obscuridade que as degrada é essa mesma sombra invulnerável e tremenda, alma negra do universo, tormento perpétuo do teu cérebro.

Recife, abril de 1885” (POMPEIA, 1982 - p. 125)

Também escrito em Jaboatão ainda em 1885, ele acrescenta ao lapidar das “*Canções sem Metro*”:

“A pedra do alicerce (tentando em vão sacudir o edifício):  
– Como é pesada esta opressão do orgulho! A força dos ásperos flancos chega-me apenas para suster a mole da opressão! Terrível sina! – suportar!... Mas, eia!... pedra maldita e triunfante, resta-me a compreensão do ódio. Oprime! Oprime! Granito são os teus majestosos dragões esculpidos, como este informe rochedo subjugado; resta-me a convicção audaz de que, trocando as posições, eu saberia, igualmente, transformada e exaltada, sopear-te, alicerce indigno da luz, e triunfar!” (Op. cit. - p. 143).

### 3 CRÔNICA

Aqui na capital pernambucana, é impossível deixar de apreciar o intenso trabalho de cinzelamento dos textos, o mesmo que se encontra na crônica “*O Carnaval no Recife (Impressão de Viagem)*”, publicada pela primeira vez pela Gazeta da Tarde, do Rio de Janeiro, a 10 de março de 1886, ano seguinte à partida de Raul Pompeia do Recife. O autor faz uma observação arguta do folguedo pernambucano, dando um recorte especial à manifestação do maracatu.

“Antes das seis horas, o Carnaval tem conquistado a cidade.

A massa viva dos transeuntes perde o primitivo aspecto geral de negrume, à invasão das cores claras que surgem de repente, como nascidas da calçada. Modifica-se de todo a fisionomia das ruas e das praças. [...]

Por toda parte o *maracatu*.

O uniforme desses originalíssimos bandos de foliões é uma combinação do branco com todas as cores possíveis. O branco em dois terços, na proporção” (LEAL, 2011 - p. 28-29).

Ele observa, com olhar impressionista, o Capibaribe:

“À medida que se vai cerrando o crepúsculo, um daqueles límpidos crepúsculos do Norte, cerra-se igualmente a tempestuosa nuvem de polvilho” (Op. cit. p. 30).

Raul Pompeia também observa a imagem da população resplandecendo nas águas do mesmo rio.

Outro folguedo bem vislumbrado e observado por Raul Pompeia é o Natal, como já o disse, sobretudo no arrabalde da Várzea, freguesia situada a uma légua do Recife. O autor se embebe dos ensaios dos pastoris, das pelejas entre os cordões encarnado e azul, com a Diana no meio e redige o conto “*Natal*”, publicado originalmente pela Gazeta de Notícias, a 1 de janeiro de 1886. Aí se lê: “Touca-se de branco a natureza para

essa festa de candura” (POMPEIA, 1981 - p. 158). Neste mesmo conto, ele não deixa de registrar, voltando o olhar à diferença social, os natais dos meninos pobres, que não ganham presentes, e aqueles dos europeus, marcados pela beleza da neve. Como o próprio autor ressalta, aqui há um esplendor de cores, primavera permanente. Ao leitor, sensibiliza:

“Nada falta em roda, nem mesmo o episódio mínimo e ignorado do mendigo de seis anos, que espia à noite pelas vidraças as crianças felizes a folgar, no agasalho das casas ricas, festejando o advento de Deus ao mundo, olha de fora o paraíso vedado e morre ao romper do dia, morre de frio, invejando perversamente aquilo”.

#### 4 IMPRESSIONISMO

Residindo no campestre Hotel Dona Maria, às margens do Capibaribe, é Raul Pompeia quem concede detalhes pitorescos, tinturas impressionistas da paisagem. Em um texto de 1885 escrito no Recife, há reminiscências da Caxangá: “[...] O sol matinal enchia a paisagem de sanguíneas modulações de colorido, variadas infinitamente desde o vermelho violento das barreiras que pareciam sangrar, batidas de chapa pela luz, até os verde-rosa dulcíssimo dos campos abertos no horizonte e o rubro virginal dos tênues vapores dispersos, flutuando à flor das águas, rio à fora (sic), sobre o Capibaribe... Inácio Ramos inebriava-se a ver acordar a natureza, tonificada por aquele sol de sangue do amanhecer. [...]” (PONTES, 1935 – p. 161).

No retiro da Caxangá, entre livros de direito e preocupações literárias, Pompeia só de leve se sensibilizaria com as agitações da academia: pouco ia às aulas, não participava dos movimentos estudantis, não escrevia para os jornais acadêmicos e concentrava-se no estudo para vencer os dois anos do curso em apenas um, conquistando assim o canudo de bacharel. Camil Capaz, estudioso e biógrafo do autor, acrescenta: “Vez por outra, ia ao Recife para assistir às festividades populares que tanto o fascinavam, por sua originalidade, por seu colorido, e pelo que tinha de representativo de tradições conservadas através do tempo entre as camadas mais humildes da população” (CAPAZ, 2001- p. 69).

Na academia recifense, ele entra em contato com o pensador sergipano Tobias Barreto, que não o impressionou tanto. O que marcava a passagem de Raul Pompeia pelo Recife, além da descrição, era o labor literário. Pelo caderno de notas íntimas que sobreviveu à morte antecipada

do autor, pode-se concluir que o *Ateneu* vinha sendo arquitetado em Pernambuco. “Nesse caderno anotara as ideias, que deveria associar, mais tarde, no romance”. (PONTES, 1935 - p. 176). Conta Rodrigo Otávio, seu companheiro de república, que Raul Pompeia gastava noites em brunir e acepilhar as “*Canções sem Metro*” e já esboçava o romance que o consagraria, contendo a substância da obra-prima que o faz célebre até os nossos dias. Dona Rosa Pompeia, mãe do escritor, confiaria anos depois ao amigo Luís Labre o romance para publicar, extraviando-se o manuscrito. Em 1885, ainda no Recife, ele escreveu o conto “*Mocinha*”, publicado pela primeira vez no Rio de Janeiro pela Gazeta de Notícias, a 29 de julho de 1888. Trata-se de um texto reflexivo com lastros de pendores morais.

Arsênio foi feliz. Fez-se ativo, formou-se, montou casa e começou a advogar no escritório do sogro, um dos mais procurados juristas do Recife.

Dous anos completos, recebeu ele uma carta de intriga anônima. Veria logo que era uma calúnia infame quem soubesse a calma dos beijos da esposa, quando o advogado entrava do escritório, e o pressuroso carinho que provocava a mínima sombra de preocupação suspeitada e o longo abraço que estreitava à noite, forte como a virtude, firme como a fidelidade (POMPEIA, 1981 – p. 224).

## 5 ATENEU

O romance “*Ateneu*” foi publicado originalmente quando Raul Pompeia contava 25 anos. Sobre o romance, o precursor do Modernismo no Brasil, Mário de Andrade, escreveu:

O *Ateneu* não é menos naturalista que os seus êmulos brasileiros. E admiravelmente, com hábil consciência técnica, Raul Pompeia soube ajustar a brutalidade de escola ao seu assunto, que era, por natureza, menos brutal. Porém, mesmo assim, não deixou de botar inutilmente no livro um assassinio e um incêndio. O *Ateneu* representa um dos aspectos particulares mais altos do Naturalismo brasileiro (IVO, 1963. p. 21).

Há quem diga, como Eugênio Gomes, que se trata, de forma muito ressaltada, de uma obra impressionista. Na minha visão, as duas características se interseccionam. Há, sobretudo, uma presença pernambucana entre personagens cultos e ações de engajamento político, o que veremos mais adiante.

É Lêdo Ivo (1963) , também pesquisador da vida e obra de Raul Pompeia, quem escreve:

É o *Ateneu* um romance poemático, muito mais próximo do realismo mágico dos nossos dias do que do naturalismo de um Zola; muito mais perto do impressionismo moderno de um Alain Fournier, de um Jean Giraudoux e de uma Virgínia Wolf, pelo seu empenho em capturar o fluir do tempo e da memória e de exprimir a fusão das almas e dos lugares, do que dos programas tabelonáceos de tumultuário levantamento do documento social e humano e das ilusões do romance experimental. E sem nenhum vínculo com as efusões líricas dos romances “poéticos” de seu predecessor José de Alencar (p. 59).

Em “*Ateneu*”, encontramos:

“Acabava de matricular-se Nearco da Fonseca, pernambucano de ilustre estirpe.

Apresentou-se com o pai, vulto político em galarim no tempo. Era um mancebo de dezessete anos, rosto cavado, cabelos abundantes de talento não comum, olhar vivo, moroso de importância, nariz adunco, avançado, seco, quase translúcido com um nariz de vidro. Franzino como a infância desvalida, magro como uma preleção de osteologia, surpreendeu-nos, entre outras, uma recomendação a seu respeito, pelo próprio diretor às barbas do pai: - Nearco da Fonseca era um grande ginástico!” (PERRONE-MOISÉS, 1988- p. 138).

E acrescenta:

“O futuro tinha reservado para Nearco um feixe de melhores palmas, uma galhada de louros mais legítimos como tempero de vitória. O *Grémio Literário Amor ao Saber*, instituição recente, seria o verdadeiro teatro dos seus soberbos alcances.

Duas vezes ao mês congregavam-se os amigos das letras, numa das salas de cima; a mesma das lições astronômicas de Aristarco. Havia ainda para iluminar as sessões pedaços de matéria cósmica pelos cantos, esfrangalhada pela análise do mestre. Não quer dizer que merecesse as eternas luminárias da ironia a benemérita associação” (p. 141).

Segundo Cláudio Murilo Leal, pesquisador do romancista, “*Ateneu*” e os poemas em prosa “*Canções sem Metro*” são considerados obras-primas da nossa literatura, sendo o primeiro, como informamos, gestado no Recife e, o segundo aqui burilado. Na opinião do mesmo Cláudio Murilo Leal, na qualidade de cronista, Pompeia também refletiu sempre o seu temperamento arrebatado, sempre na qualidade de escritor impressionista e poeta visionário.

## 6 LITERATURA MEMORIALISTA

Por ocasião da chegada de Nearco no *Ateneu*, garoto inteligente e vivo, filho de um velho político de Pernambuco, aconteciam as reuniões

culturais do Grêmio Literário Amor ao Saber. Nearco, durante as polêmicas culturais do grêmio, responde brilhantemente a perguntas que lhe são dirigidas, proferindo um discurso cheio de clichês: “Aquilo faria rir a Pompeu no armário das lendas e a maledicência do senado, comprometendo-se a seriedade secular do *homem que foi, viu e venceu*” (PERRONE-MOISÉS, 1988 - p. 192).

Desse modo, pode-se afirmar que em “O *Ateneu*” há uma mistura das experiências vividas por Pompeia no Colégio Abílio e no Colégio Pedro II, retratadas através do protagonista Sérgio. O autor estudou no primeiro entre 1873 e 1876 (dos 10 aos 13 anos) e no segundo entre 1877 e 1880 (dos 14 aos 17 anos). A redação final do romance aconteceu entre janeiro e março de 1888, quando contava 25 anos. Nesse mesmo ano, foi publicado pela Gazeta de Notícias (entre 8 de abril e 18 de maio). Somente tendo as memórias, em certa medida traumáticas, bem vivas e enraizadas dos sete anos passados em ambos os colégios é que foi possível escrever, como diz Mário de Andrade, esse *marco do romance brasileiro e legítima obra-prima* em cerca de três meses (DE ANDRADE, 1972, p. 173).

Por fim, ainda muito jovem, Raul Pompeia suicida-se, no Natal de 1895. Figura destacada da geração que deu grandes valores, espírito inquieto e vibrante, afirmara-se, em 1888, com o *Ateneu*. Batera-se pela Abolição e pela República. Suicidou-se aos 32 anos. Seu bilhete, dirigido ao jornal para o qual colaborava gratuitamente, atesta: “À Notícia e ao Brasil declaro que sou um homem de honra”.

## REFERÊNCIAS

- CAPAZ, Camil. *Raul Pompeia – Biografia*. São Paulo: Cryphus, 2001.
- DE ANDRADE, Mario. *Aspectos da literatura brasileira*. Martins, 1972.
- IVO, Lêdo. *O Universo Poético de Raul Pompeia*. Rio de Janeiro: Livraria São José, 1963.
- LEAL, Cláudio Murilo (Org.). *Raul Pompeia*. São Paulo: Global Editora e Distribuidora Ltda., 2011.
- PERRONE-MOISÉS, Leyla (Org.). *O Ateneu – Retórica e Paixão*. São Paulo: Brasiliense-EDUSP, 1988.
- POMPEIA, Raul. *Crônicas do Rio*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- \_\_\_\_\_. *Literatura Comentada*. São Paulo: Editora Abril, 1981.
- PONTES, Eloy. *A Vida Inquieta de Raul Pompeia*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1935.

# O MODERNO E O TRADICIONAL NO AGRESTE DE PERNAMBUCO

*The Modern and the Traditional in the agreste of Pernambuco*

Elisabeth Cavalcante dos Santos<sup>1</sup>

Diogo Henrique Helal<sup>2</sup>

## RESUMO

O ensaio tem como objetivo realizar discussão teórica sobre como tem se configurado a modernidade no Nordeste brasileiro e, em particular, no Agreste de Pernambuco, avaliando sua construção histórica e social. Partimos do pressuposto que a modernização se deu de forma híbrida nessas realidades sociais, mesclando elementos modernos e tradicionais. Concluimos que no Nordeste foi possível observar ações modernizantes do Estado ao longo de sua história que se mesclam com ações tradicionais de família e de classe. Destacamos, por fim, que, no Agreste de Pernambuco, a principal marca do hibridismo é a convivência de modos informais e precários de trabalho com o crescimento econômico da região e consequentes exigências por profissionalização.

**PALAVRAS-CHAVE:** Moderno. Tradicional. Hibridismo. Nordeste Brasileiro. Agreste de Pernambuco.

## ABSTRACT

The essay aims to conduct theoretical discussion of how modernity has set up in the Brazilian Northeast and in particular in the Agreste of Pernambuco, evaluating its historical and social construction. We assume that the modernization occurred in hybrid form these social realities, blending traditional and modern elements. We conclude that in the Northeast was possible observed modernizing actions of the State throughout its history

---

<sup>1</sup> Professora Adjunta do Núcleo de Gestão do CAA/ UFPE; Pesquisadora do Grupo de Estudos e Intervenções do Agreste (GEIA); Doutora em Administração pelo PPGA/ UFPB; E-mail: [elisabethcsantos@gmail.com](mailto:elisabethcsantos@gmail.com).

<sup>2</sup> Pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ/ MEC); Professor no PPGA/UFPB; Doutor em Ciências Humanas pela UFMG; E-mail: [diogohh@yahoo.com.br](mailto:diogohh@yahoo.com.br).

that blend with traditional actions of family and class. We emphasize, finally, that in the Agreste of Pernambuco, the main brand of hybridism is the coexistence of informal and precarious forms of work with the region's economic growth and consequent demands for professionalization.

**KEYWORDS:** Modern. Traditional. Hybridism. Brazilian Northeast. Agreste of Pernambuco.

Data de submissão: 14/01/2017

Data de aceite: 07/11/2017

## 1 INTRODUÇÃO

No contexto das sociedades periféricas, com forte influência da cultura colonial, como é o caso da América Latina (ALCADIPANI et al., 2012; IBARRA-COLADO, 2006), a modernização assume dimensões peculiares, dado o processo histórico, social, cultural e econômico desse espaço. Sobre este contexto, Canclini (2013) fala sobre uma sinuosa modernidade latino-americana, marcada por justaposições e entrecruzamentos entre tradições indígenas, hispanismo colonial católico, e ações políticas educativas e de comunicação modernas, causando uma mestiçagem interclassista, ou, como ele nomeia, uma heterogeneidade multitemporal.

Para o autor, neste contexto, predominam formações híbridas, que mesclam elementos modernos e tradicionais. Em suas próprias palavras, a hibridação estaria relacionada a “processos socioculturais nos quais estruturas ou práticas discretas, que existiam de forma separada, se combinam para gerar novas estruturas, objetos e práticas” (CANCLINI, 2013, p. XIX). Somente a partir dessa noção de hibridismo é possível discutir sobre processos globalizantes em contexto de analfabetismos, estruturas econômicas e hábitos políticos pré-modernos.

Essa noção de hibridismo se aplica ao contexto brasileiro, que vivenciou uma modernização seletiva desde sua formação, de acordo com Souza (2000). Isso porque, para o autor, os valores modernos europeus foram inseridos na sociedade colonial brasileira quando esta já possuía certa ordem social estabelecida, baseada no poderio da família patriarcal e nas relações de proximidade entre senhores e escravos.

No contexto do Nordeste brasileiro e do Agreste pernambucano, por sua vez, este hibridismo que marca as realidades periféricas é ainda mais evidente, uma vez que estas localidades foram historicamente

tidas como atrasadas em relação às regiões posicionadas ao sul do país. Particularmente no contexto do Agreste pernambucano, vem se desenvolvendo recentemente um alto crescimento econômico proveniente das atividades relacionadas à indústria têxtil, crescimento este que vem atrelado com exigências modernizantes, mas que não se desvincula das tradicionais formas de organização do trabalho, marcadas pela informalidade e precariedade (VÉRAS DE OLIVEIRA, 2013).

Observadas estas questões iniciais, buscamos no presente ensaio realizar discussão teórica sobre como o hibridismo entre elementos modernos e tradicionais tem constituído o Nordeste brasileiro e o Agreste pernambucano ao longo de sua construção histórica e social.

## 2 MODERNIDADE

Antes de assumirmos a noção de hibridismos entre moderno e tradicional, é importante entender o que é considerado moderno e tradicional. Neste trabalho, optamos por trabalhar com a noção de modernidade de Weber (2005, 2014), autor comumente associado à corrente do individualismo metodológico que, para Elster (1989), refere-se à compreensão dos fenômenos sociais (sua estrutura e mudança) a partir de aspectos individuais, ou seja, suas características, fins e crenças. Entendemos que Max Weber se aproxima de tal individualismo metodológico, mas sua perspectiva não se limita apenas à lógica individual, como propõe essa corrente, mas também às estruturas construídas na ação social. Para Allan (2004), em seus escritos, Weber está interessado em explicar as relações entre valores culturais, orientações dos atores e estrutura social, e nenhum destes elementos seria particularmente determinante para este autor.

Para Weber (2005, 2014), o que caracteriza a modernidade é uma forma de agir diferenciada, guiada por um *ethos*, ou uma ética muito específica, que substitui uma visão tradicional – baseada nas explicações mágicas e sobrenaturais – num processo de desencantamento do mundo. Este *ethos* está intimamente relacionado à noção de ação social.

A ação é, para Weber, o dado central de sua sociologia interpretativa, englobando os vários fazeres individuais e estando relacionada a um sentido subjetivo, que nada mais é que uma atribuição humana a processos e objetos (SILVA, 2015). A ação social, por sua vez, compreende aquela cujo sentido é orientado pelo comportamento

ou ações de outras pessoas (WEBER, 2014) que podem ter acontecido no passado, presente, ou serem esperadas para o futuro, sendo estes “outros” pessoas conhecidas ou desconhecidas, indivíduos ou uma pluralidade deles (SILVA, 2015). Dito isto, nem toda relação entre pessoas pode se configurar em ação social, visto que nem toda ação é determinada pela ação de terceiros (SILVA, 2015).

A ação social é analisada e explicada a partir de quatro tipos ideais – ou seja, tipos conceitualmente puros (ou tipos ideais), raramente encontrados na realidade exclusivamente da forma como são propostos:

- A ação racional referente a fins, cujo agente orienta sua ação ponderando os fins, os meios, as consequências secundárias. Em outras palavras, existe uma orientação por expectativas em relação ao comportamento dos objetos exteriores ao indivíduo, sendo estas expectativas utilizadas como meios para alcançar fins próprios, ponderados e perseguidos de forma racional;
- A ação racional referente a valores, cuja ação se orienta e é planejada em relação à convicção do indivíduo em valores, sejam eles éticos, estéticos, religiosos, ou outra causa de qualquer natureza, independente do resultado. Assim, “age de maneira afetiva quem satisfaz sua necessidade atual de vingança, de gozo, de entrega, de felicidade, contemplativa ou de descarga de afetos (seja de maneira bruta ou sublimada)” (WEBER, 2014, p. 15);
- A ação tradicional, que é orientada pelo costume arraigado, muitas vezes não passando de uma “reação surda a estímulos habituais que decorre na direção da atitude arraigada” (WEBER, 2014, p. 15);
- A ação afetiva, orientada especialmente por aspectos emocionais como os afetos.

Importante ressaltar, em primeiro lugar, que por serem tipos ideais, é possível observar estes diferentes tipos de ação em menor ou em maior grau de existência num mesmo fenômeno. Como discutiremos adiante, a modernidade nos contextos periféricos é híbrida e complexa, sendo estes tipos ideais weberianos somente pontos de partida para a compreensão das categorias “moderno” e “tradicional”. Também é possível observar que apenas duas dessas ações possuem um caráter racional, ou seja, apenas na ação racional referente a fins e na ação racional referente a

valores existe uma relação de sentido no qual a pessoa determina sua ação causalmente pela ação de outra pessoa. Os outros tipos de ação, por sua vez, teriam um caráter mais reativo e espontâneo, estando localizadas na fronteira do que Weber (2014) considera ação social, ou seja, a ação tradicional, bem como a ação afetiva, muitas vezes são apenas expressões impensadas de crenças, afetos e costumes arraigados.

Para Weber (2014), a modernidade pode ser caracterizada pela predominância da ação social racional sobre os outros tipos de ação, mais especificamente, da ação racional referente a fins, estritamente ligada à compreensão de interesses. É neste sentido que se fala que a modernidade é marcada pela racionalização que, conforme afirma Thiry-Cherques (2009, p. 902), “significa a redução à racionalidade de todos os aspectos da vida social”, e cujo processo é marcado por aspectos como “a substituição impensada do costume antigo; a adaptação deliberada do trabalho e da vida em termos dos interesses imediatos [...] a racionalização consciente dos valores últimos, dos costumes, dos valores afetivos e o ceticismo moral” (THIRY-CHERQUES, 2009, p. 903). Dito isto, é importante destacar já neste momento que entendemos como tradicional tudo aquilo que se aproxima do “não racional”, que se sustenta por meio da manutenção de costumes (sejam eles familiares, comunitários, de classe), crenças ou afeições.

Nos estudos de Weber (2005), a religião e a ciência tiveram papel fundamental na origem da racionalização. A religião, em especial, foi essencial para a construção de uma ética protestante que dava espaço à lógica racional, principalmente no que diz respeito à acumulação material, o que foi a base para a construção de um “espírito do capitalismo”, que para Weber (2005, p. 48), “não se trata de mera astúcia de negócios, o que seria algo comum, mas de um *ethos*” feito de normas, cujo cumprimento se torna um dever.

Assim, a revolução protestante trouxe a noção de ascetismo intramundano, cuja ideia era praticar a santificação na vida cotidiana, e que era contrário ao ascetismo extramundano pregado pelo catolicismo. Com seu alto grau de racionalização, o ascetismo intramundano engendrou o espírito do capitalismo, produzindo pessoas capazes de canalizar seus esforços produtivos para o trabalho (visto como uma vocação) e, conseqüentemente, para a orientação política capitalista estabelecida, o que lhes garantiriam estarem mais próximos da salvação divina (WEBER, 2005). Dessa forma, a ascese intramundana, ou seja, o adiamento do prazer na

terra para garantir a graça divina, marca a modernidade, produzindo um *ethos* cuja base está no dever de trabalhar, seguindo a vocação para o trabalho, o que conduz ao ascetismo na contenção e no consumo.

Outro aspecto crucial da modernidade, discutido por teóricos da sociologia da modernização e que, em certa medida, foi consequência desse novo *ethos* baseado na ação racional com base nos fins, é a valorização dos atributos ligados ao esforço próprio e à realização pessoal, chamados “papéis adquiridos”. Tal valorização teria substituído a importância dos atributos herdados da família e da origem social, chamados “papeis atribuídos” (HELAL, 2015). De acordo com Helal (2015), o argumento da teoria sociológica da modernização é que, com a industrialização das sociedades, os elementos tradicionais ligados a origem social, teriam perdido a importância, e a modernidade se destacaria pela racionalização, que leva a uma valorização das conquistas individuais. Entretanto como será observado adiante, no contexto brasileiro, nordestino e agrestino, essa racionalização e conseqüente modernização plena não se efetua, em função do aspecto híbrido predominante nessas realidades.

Por outro lado, é importante registrar que o espírito do capitalismo, que marca a modernidade, de acordo com Weber (2005, 2014), já não existe mais nos dias de hoje, restando apenas o desencantamento do mundo e a idolatria pragmática do concreto (THIRY-CHERQUES, 2009). Assim, a modernidade, na forma como Max Weber a pensou, teria assumido novos contornos, sem dúvidas, decorrentes da configuração anterior. É em Beck (2011) que buscamos elementos para compreender estes novos contornos da modernidade na contemporaneidade.

Para este autor, é possível observar na contemporaneidade (e principalmente nos países ocidentais “centrais”) uma nova configuração social baseada na reflexão sobre a modernidade, ou simplesmente, uma modernidade reflexiva ou modernidade tardia. Esta modernidade seria resultado da passagem da lógica da distribuição de riqueza da sociedade socioindustrial, para a lógica da distribuição dos riscos produzidos por esta sociedade, riscos estes entendidos como problemas decorrentes do próprio desenvolvimento técnico-econômico (tanto no âmbito do meio ambiente quanto das garantias sociais etc.).

Neste sentido, Canclini (2013) parece concordar com Beck (2011), uma vez que afirma que aquilo que se chama comumente de pós-modernismo, na verdade, é um momento no qual se problematizam os equívocos

criados pela modernidade ao tentar excluir ou superar as tradições para se impor. Para este autor, “não chegamos a uma modernidade, mas a vários processos desiguais e combinados de modernização” (CANCLINI, 2013, p. 154). Ou seja, a modernização se dá de várias formas (na contemporaneidade, se daria de forma reflexiva), e ainda não parece ter sido “superada”, conforme insistem os pós-modernistas, principalmente no contexto dos “países periféricos”, como veremos mais adiante.

A grande marca dessa modernidade reflexiva seria a individualização, processo que já se deu em outros momentos da história, como o próprio Weber e outros teóricos da sociologia da modernização (conforme discute Helal (2015)) chegaram a observar, mas que assume característica singular na contemporaneidade, uma vez que fragmenta a unidade da “comunidade mediada pelo mercado” e marcada pelas divisões estamentais que Weber nomeou de “classes sociais” (BECK, 2011, p. 127).

Em países desenvolvidos como a Alemanha, essa individualização seria resultado do desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social, que promoveu um “plus coletivo em termos de renda, educação, mobilidade, direitos, ciência e consumo de massa” (BECK, 2011, p. 114), dissolvendo identidades e vínculos subculturais de classe. Essa individualização, marca da chamada sociedade de risco, é definida como:

Uma “individualização” tripla: desprendimento em relação a formações e vínculos sociais estabelecidos historicamente, no contexto de domínio e provimento (“dimensão da libertação”), perda de seguranças tradicionais, com relação a formas sabidas de atuação, crenças e normas de direcionamento (“dimensão do desencantamento”) e – com o que o sentido do conceito se converte em seu contrário – uma nova forma de enquadramento social (“dimensão do controle e da reintegração”) [...] [especificados] de acordo precisamente com condições de vida (objetivas) e consciência (identidade, desenvolvimento da personalidade) (subjetiva) (BECK, 2011, p. 190).

As consequências dessa individualização na sociedade de risco são claras: Por um lado, os indivíduos limitam a história ao presente imediato, tornam-se a-históricos, e tudo passa a girar em torno do seu próprio ego; por outro, cada um busca moldar sua história com as próprias mãos, livrando-se cada vez mais das amarras coletivas. O que é exigido é um “modelo dinâmico de ação cotidiana, que tenha o ego como núcleo, [... ou seja,] uma visão de mundo autocentrada precisa ser desenvolvida (BECK, 2011, p. 200).

### **3 A MODERNIDADE NOS CONTEXTOS PERIFÉRICOS**

Apesar de compreender que a modernidade e sua forma reflexiva são fenômenos em certa medida globais, por atingirem vários países, entendemos que as análises de Weber (2005, 2014) e Beck (2011) foram feitas em países “centrais”, onde estes fenômenos acontecem de forma ampla e evidente. Nos países chamados “periféricos”, entretanto, a modernização ocorreu de forma particular.

De acordo com Canclini (2013), no contexto latino-americano não houve uma modernização plena como a europeia, uma vez que não tivemos uma industrialização sólida, nem uma tecnificação generalizada da produção agrícola, muito menos uma organização sociopolítica baseada na racionalidade formal, conforme discutido em Weber (2014). A incerteza, que para Beck (2011) estaria essencialmente ligada à individualização, marca da modernidade reflexiva, para Canclini (2013), deriva principalmente dos cruzamentos socioculturais em que o moderno e o tradicional se misturam no contexto da América Latina. Os países latino-americanos seriam, portanto, “resultado da sedimentação, justaposição e entrecruzamento de tradições indígenas (sobretudo nas áreas mesoamericana e andina), do hispanismo colonial católico e das ações políticas educativas e comunicacionais modernas” (CANCLINI, 2013, p. 73), estes últimos denominados pelo autor de “ondas de modernização”.

A modernidade teria, sobretudo, um caráter político no contexto da América Latina, uma vez que é entendida por Canclini (2013) como uma verdadeira máscara criada pelas elites e pelo aparelho estatal para manter estruturas de poder arcaicas. A democracia seria um exemplo de elemento moderno que é combinado com estruturas de poder baseada em valores patriarcais, mascarando interesses das elites.

Apesar disso, Canclini (2013) reconhece que as camadas populares também podem combinar elementos modernos e tradicionais. Estes entrecruzamentos entre elementos modernos e tradicionais são entendidos por Canclini (2013) como hibridações, que seriam processos nos quais estruturas e práticas discretas se combinam para formar novas estruturas, objetos e práticas. Esta hibridação se articula com estratégias de reconversão, nas quais um patrimônio é transformado para ser reinserido em novas condições de produção e mercado.

A exemplo de um país latino americano que possui esta característica híbrida, Souza (2000) discute a modernização brasileira, que se deu de forma essencialmente seletiva. Para este autor, é apenas no século XIX (mais especificamente no ano de 1808), quando acontece a “reeuropeização” do Brasil, que “a ideia de ‘modernidade’ enquanto princípio ideologicamente hegemônico se consolida na sociedade brasileira” (SOUZA, 2000, p. 239).

É neste momento que os valores universalizantes e individualistas chegam ao Brasil, e com eles um sistema social regido por código valorativo crescentemente impessoal e abstrato, e uma opressão exercida menos por senhores contra escravos e mais por portadores de valores europeus contra pobres, africanos, índios. Estes valores, entretanto, não foram facilmente aceitos pela sociedade brasileira da época. Eles eram valores estranhos a todos, e se opunham ao já estabelecido familismo do patriarcalismo rural.

É desse confronto entre a modernidade europeia com uma sociedade patriarcal já constituída, que se dá uma modernização híbrida no Brasil, de acordo com Souza (2000). Modernidade já burguesa, mas ainda patriarcal, sendo esta última revestida de impessoalismo, ou seja, não mais familística, mas exercida pelo próprio Estado.

Esta modernização seletiva, ao mesmo tempo que abriu espaço para a ascensão de mulatos (que, num processo de embranquecimento, se engaja no esforço de modernização, qualificando-se), criou párias urbanos e rurais (geralmente negros, que perderam espaço com a ascensão da máquina), excluídos pelo processo de industrialização, mantidos como subhomens, ou nos termos da nova ordem política, subcidadãos (SOUZA, 2000). Assim, fica claro o motivo de algumas desigualdades sociais observadas especificamente no contexto brasileiro, e que seriam fruto dessa modernização seletiva, que excluiu diversos grupos do processo de modernização.

Esta especificidade da modernização brasileira assume contornos ainda mais singulares quando nos voltamos para a realidade do Nordeste brasileiro, conforme discute-se abaixo na seção abaixo.

### 3.1 O NORDESTE BRASILEIRO

A região Nordeste cobre cerca de 20% da área nacional (ARAÚJO, 2004), e é extremamente plural em sua formação social, econômica e

cultural. É importante estabelecer a compreensão dessa pluralidade a fim de tentar superar os vários estereótipos construídos em torno de sua concepção. Concordamos com Albuquerque Jr. (2011), para quem é necessária uma desconstrução da própria ideia de região, e da sua “ilusão referencial”, tomando-a como uma invenção e criação histórica. A identidade regional, neste sentido, para o autor, passa a ser entendida como uma generalização intelectual que busca dar conta de uma enorme variedade de experiências, que estão em constante batalha, e que precisam ser explicitadas.

Conforme discute Canclini (2013), ao compreender que nossa sociedade é composta por processos incessantes e variados de hibridações, fica evidente o risco de se delimitar identidades locais auto contidas que buscam se afirmar radicalmente como opostas à sociedade nacional e global (como recorrentemente acontece ao se discutir a identidade regional do Nordeste brasileiro), tornando-se necessário problematizar e relativizar o conceito de identidade, entendendo-as como estruturadas em meio a “conjuntos interétnicos, transclassistas e transnacionais” (CANCLINI, 2013, p. XXIII).

Em relação aos aspectos sociais, pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2013) ajudam a compreender a realidade nordestina. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), realizada em 2012, a região do Nordeste brasileiro apresentava maior taxa de analfabetismo em relação às demais regiões do país, bem como maior taxa de desocupação de pessoas de 16 anos ou mais idade, sendo a maior parte dessas pessoas, mulheres de 16 a 24 anos. Além disso, segundo dados do Ministério da Saúde de 2010, a região apresentava maior taxa de mortalidade infantil (menores de 1 ano) e a segunda maior taxa de mortalidade na infância (menores de 5 anos), perdendo apenas para o Norte do país (IBGE, 2013). Tais dados demonstram uma realidade com sérios problemas de desigualdade, estando em situação de desvantagem em relação às demais regiões brasileiras, no que se refere ao desenvolvimento social.

No período colonial, Bernardes (2007) discute a ação dos europeus que descaracterizaram as atividades anteriormente desenvolvidas nessa região, impondo-lhes um novo conjunto de valores, de atividades, e de um novo complexo cultural. Esta imposição, no entanto, não se deu de forma pacífica, o que resultou na criação de dois aspectos que o autor considera como fundamentais para a formação da ideia de Nordeste.

O primeiro seria “a formação de uma elite de proprietários, militares, letrados, altos funcionários, clérigos, comerciantes que possuem laços de parentesco ou de interesses que ultrapassam as fronteiras das respectivas capitanias e que elaboram pouco a pouco uma identidade comum, não necessariamente contrária, mas distinta da identidade do colonizador” (BERNARDES, 2007, p. 52). O segundo aspecto foi a formação de um território, tendo por base o espaço geográfico, mas, sobretudo, a implantação de estruturas administrativas, de uma base produtiva voltada para a exportação de produtos primários, a grande propriedade, a escravidão (BERNARDES, 2007, p. 52).

Sobre essa estrutura produtiva, a utilização do espaço e dos recursos naturais e seus reflexos, Gilberto Freyre (2004) faz um importante registro. Para ele, existem vários Nordeste, entretanto, o da monocultura de cana, desenvolvido no extremo Nordeste, na região da zona da mata por excelência, foi o que deixou marcas mais profundas, marcas reconhecidas nacionalmente e internacionalmente. De acordo com Freyre (2004), o sistema de propriedade e de organização do trabalho instituído desde o período colonial no Nordeste da cana de açúcar foi de quase feudalismo, além de patriarcal, que apesar de seus elementos “doços”, como a relação mais amena dos senhores com seus escravos, e de ter deixado um forte legado intelectual e artístico, foi mórbida por destruir as matas e os animais que ali viviam (para fazer prevalecer a monocultura da cana), por poluir os rios (através dos dejetos das usinas), por prejudicar a qualidade do solo de massapê, por reforçar os abismos sociais entre “homens de cor” e os europeus.

Atualmente, este sistema teria deixado várias marcas, e uma das mais fortes seria a forte concentração de propriedade territorial em verdadeiros principados e, conseqüentemente, o prestígio quase intocável de algumas famílias da região, que em tempos passados foram detentoras de grandes engenhos (engenhos estes que até hoje dão nome a muitas cidades da região), e por este motivo ainda exercem certa influência na política local.

Outro elemento interessante a ser destacado sobre a história do Nordeste é uma forte tendência separatista entre sul e norte desde a época do Império (1822-1889). Muitos autores da época entendiam que as diferenças entre o Norte e o Sul podiam pôr em risco a integridade do Império. A existência de revoltas comprovaria este fato, como, por exemplo, “a

Revolução de 1817, a Confederação do Equador (1824), a Revolução Praieira (1848), a Guerra dos Maribondos (Ronco da Abelha, na Paraíba) (1852), os Quebra-quilos (1874-1875)” (BERNARDES, 2007, p. 61).

O Nordeste, entretanto, não era uma área geograficamente delimitada antes da instituição do Estado nação, ou seja, durante todo o período colonial. E, mesmo depois da criação do Estado nação, durante todo o império, a divisão regional existente era norte e sul do país. É com o “boom” da borracha, no período da república (1889-1930), e em decorrência de certa influência francesa na forma de dividir territórios por regiões, que surge a necessidade de diferenciação entre Norte e Nordeste. Entretanto, foi somente a partir de 1930, no período do chamado Estado Novo, que o Nordeste se constituiu plenamente como uma região com delimitação oficial (BERNARDES, 2007).

Também é a partir dessa época que uma “geografia cultural” passa a se instaurar através de grandes autores e autoras como Graciliano Ramos, Raquel de Queiroz, José Lins do Rego (BERNARDES, 2007). A criação dessa “geografia cultural” estaria atrelada a um projeto de construção de identidade nacional e regional durante o Estado Novo (OLIVEIRA, 2007).

Assim, apesar de na primeira república já surgirem alguns dos movimentos sociais e fenômenos políticos que tiveram um papel fundamental na cristalização de persistentes imagens e clichês sobre o Nordeste, e que até hoje não foram superados – como o “cangaceirismo, o coronelismo e a manifestação de uma religiosidade popular de base, sobretudo agrária, desenvolvida em torno da figura do padre Cícero Romão Batista, vigário de Juazeiro, no Ceará” (BERNARDES, 2007, p. 66), e que deixou como herança uma imagem de fanatismo e loucura religiosa que ainda hoje acompanha os nordestinos (ALBUQUERQUE JR., 2011) – no período do Estado Novo, muitas outras imagens sobre o Nordeste foram construídas, em função do projeto nacional-regionalista.

Como ressalta Oliveira (2007, p.3), neste período surgem ideias de

seca, cangaço, messianismo, lutas entre famílias, [...] o cangaço, o beato, o jagunço, o coronel [...] A idéia de Nordeste que foi sendo construída definia a região como o lugar do atraso, do rural, e do passado que resiste às mudanças. Ao mesmo tempo, [...] se constrói a imagem do Sul como espaço do progresso, da indústria, do futuro.

A política de nacionalização do Estado Novo, conforme ressalta Oliveira (2007), buscava unificar, construindo uma totalidade brasileira e regional, superando suas complexidades locais. O chamado regionalismo realista-naturalista teve papel fundamental na criação desses estereótipos do Nordeste, reforçando, por muito tempo, a noção de Nordeste como atrasado. Segundo este “paradigma regionalista”, o meio explicaria o comportamento das pessoas e a situação a que elas eram submetidas. Por exemplo, o “atraso”, a “lenta mobilidade” e a difícil adaptação do elemento europeu na realidade brasileira e nordestina foi, por muito tempo, explicado pelo calor dos trópicos ou pela mistura de raças (VASCONCELOS, 2006).

A ideia da seca, em particular, sempre esteve atrelada ao Nordeste, e foi tratada de diversas formas, o que ilumina a questão regional e possui prolongamentos no presente (BERNARDES, 2007). O próprio Freyre (2004) alude que a palavra “nordeste” se tornou por muito tempo e em muitos meios desfigurada pela expressão “obras do nordeste” que significa “obras contra a seca”.

Para Durval Albuquerque Jr., o marco inicial da invenção do Nordeste seria a grande seca de 1877, quando a decadência se instava inquestionável (OLIVEIRA, 2007). Albuquerque Jr. (2011) aponta que o “discurso da seca” e sua “indústria” foram, por muito tempo, a principal forma do Nordeste conseguir recursos, e de se posicionar no aparelho de Estado, diante da decadência de suas atividades econômicas principais: a produção de açúcar e algodão.

Este discurso da seca, que traçava um verdadeiro “quadro de horrores”, foi um dos principais responsáveis pela unificação dos interesses regionais, envolvendo os vários estados que eram de alguma forma atingidos pela seca, em práticas políticas e econômicas. Importante ressaltar, entretanto, que este discurso beneficiava em grande medida as classes dominantes (ALBUQUERQUE JR., 2011).

O estereótipo do cangaceiro também esteve fortemente presente na formação do Nordeste. Um discurso solidário entre os parlamentares nortistas no congresso era, por exemplo, o do combate ao cangaço, que exigia uma atuação conjunta repressiva dos estados. Diante disso, Albuquerque Jr. (2011, p. 82) entende que “o Nordeste é, pois, uma região que se constrói também no medo contra a revolta do pobre, no medo da perda de poder para a ‘turba de fascínoras que emprestavam o sertão’”.

Dessa forma, o Nordeste emergia como um “grande espaço medieval” a ser superado pelos “influxos modernizantes, partidos de São Paulo”, e como um espaço que estimulava a curiosidade dos sulistas, sendo descoberto como “um bom tipo para espetáculos de humor” (ALBUQUERQUE JR., 2011, p.58), ou como um repositório de uma cultura folclórica, tradicional (como é possível observar nas obras de autores como Euclides da Cunha e Monteiro Lobato).

O norte, assim, estava condenado pelo clima e pela raça à decadência. O calor e a umidade geravam abatimento físico e intelectual, levando à superficialidade e ao nervosismo. O nortista era, geralmente, pequeno e descarnado, com tendência à fixação do esqueleto defeituosa, sobretudo na ossatura torácica, cervical e craniana e tendendo a envelhecer precocemente (ALBUQUERQUE JR., 2011, p. 71).

A partir dos anos 1930, para o autor, o regionalismo realista-naturalista dá lugar, progressivamente a uma proposta de modernização e de unidade nacional. É neste momento que o Nordeste se estabelece como região com delimitação oficial. Essa transição, entretanto, se dá em função de um interesse político de unificação do espaço cultural do país a partir de São Paulo e da linguagem e visão modernistas, afirma Albuquerque Jr. (2011).

Esta política modernizante, industrializante e nacionalista, só teria aprofundado as distâncias entre sul e Nordeste, subordinando esta última cada vez mais, fazendo-a aceitar sua posição subalterna na estrutura de poder do país. O Nordeste se torna uma região dependente dos subsídios que recebe, e que se constituem verdadeiras esmolas, empréstimos não pagos, isenções fiscais e recursos de combate à seca que são desviados. É a terra dos “conchavos políticos das elites políticas para a manutenção de privilégios” (ALBUQUERQUE JR., 2011, p.88).

Aqui, mais uma vez, é possível perceber, em função da formação social, econômica e cultural da região, a existência de um hibridismo entre tradicional e moderno na própria invenção do Nordeste, invenção esta que abarca interesses muito específicos, tanto de grupos dominantes da região, que buscam manter seus privilégios, quanto dos grupos que compõem a região sul, que buscam manter o Nordeste numa posição subalterna.

A formação da ideia de Nordeste se caracteriza, portanto, da necessidade de instituir uma origem para a região, condizente com um projeto nacionalista-regionalista, mas também de manter a região como

subalterna. Busca-se “inventar uma tradição” que, na verdade, objetiva garantir a perpetuação de privilégios e lugares sociais ameaçados. Isso porque discurso tradicionalista folclórico, criado em defesa da autenticidade regional, tem em si função disciplinadora, de manutenção de uma ordem social. Através da ideia de “amor pela tradição rural”, da exaltação de tipos humanos honrosos, bravos, ingênuos, da preservação da “alma brincalhona e pungente das festas e dos engenhos do sertão nordestino”, esse folclore mascara conflitos de poder, injustiças, misérias e discriminações, além de tentar evitar que os nordestinos se apropriem de sua própria história (ALBUQUERQUE JR., 2011).

Mesmo com uma suposta superação do discurso regionalista folclórico, com a produção artística “de esquerda” e marxista, que retratava um Nordeste avesso ao espaço romanceado da burguesia, com heróis revolucionários como Lampião, Zumbi, Besouro, Albuquerque Jr. (2011) entende que se acabou reforçando uma série de imagens ligadas à região que remetiam à seca, ao nordestino enquanto espoliado, carente, filho das oligarquias. Limita-se mais uma vez o Nordeste a sínteses, reduzindo a historicidade humana nordestina em todas as suas dimensões.

É nos anos 1950 que o Nordeste passa por mais uma onda de modernização (nos termos de Canclini, 2013). O relatório do Grupo de Estudos para o Desenvolvimento da Região Nordeste (GTDN), editado por Celso Furtado, constatou as limitações no desenvolvimento econômico na região, e propôs que se estimulasse a industrialização no Nordeste como forma de superar os problemas gerados pela sua arcaica base de agro-exportação (ARAÚJO, 2004).

Nesse período desenvolvimentista (marca do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961)) foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que propunha basicamente, através de uma nova política baseada em diagnóstico da situação, “o rompimento com a vigente política de combate às secas, que apenas beneficiara o latifúndio tradicional, um reordenamento da propriedade fundiária na zona da mata e o fortalecimento de uma burguesia industrial e, conseqüentemente, expansão da classe de trabalhadores assalariados” (BERNARDES, 2007, p. 74).

De acordo com Araújo (2004), a SUDENE concentrou seus esforços e recursos federais em pesquisar os recursos naturais do Nordeste (principalmente recursos minerais), e a expandir economicamente a infraestrutura

da região (principalmente o transporte e a energia elétrica). Para a autora, esses investimentos foram impulsionadores do crescimento que se seguiu, e do aumento dos investimentos privados, tanto na indústria quanto no setor terciário da região. De uma forma geral, o Nordeste foi a região que mais cresceu em termo de PIB no Brasil nos anos 1960, 1970 e 1980, além de ir se transformando gradualmente numa região industrial especializada em bens intermediários (produzindo bens de consumo não duráveis, como os têxteis e alimentícios), o que caracteriza uma grande mudança em relação aos anos anteriores (ARAÚJO, 2004).

O período da ditadura militar, apesar de extremamente repressivo com as classes populares, não impediu o crescimento econômico da região. Para Bernardes (2007, p. 75),

A ditadura, instaurada em 1964 e que duraria até 1985, encontrou no Nordeste uma grande base de apoio, entre parte da classe política e a quase totalidade dos proprietários e empresários, de parte do clero, muito da classe média e de intelectuais. Interesses de classes, agressivo anticomunismo e oportunismo deslavado juntaram-se para louvar a revolução redentora.

Apesar da ditadura e das crises internacionais que assolaram o país e o mundo, Araújo (2004) mostra, em números, que a região Nordeste teve alto crescimento econômico até os anos 90 em função, principalmente, do alto investimento de empresas nacionais. Esse crescimento, vale ressaltar, se dá no âmbito das grandes indústrias, visto que pequenos agricultores de algumas pequenas indústrias da região ainda são prejudicados, principalmente em períodos de seca.

Araújo (2004) mostra, por exemplo, que a indústria do cacau e do algodão foram resistentes às mudanças socioeconômicas provindas da modernização da região Nordeste. De acordo com a autora é nessas áreas resistentes às transformações modernizantes em que há rigidez das estruturas socioeconômicas antigas e o domínio político das oligarquias tradicionais. Isso porque estas áreas são áreas de ocupação mais antiga, em que as estruturas tradicionais tem criado mecanismos de autopreservação, e nas quais ainda há uma elevada concentração de terras nas mãos de pouquíssimos produtores, concentração esta observada desde o período colonial, nas análises de Freyre (2004).

Como resultado, é possível observar uma modernização na região, com base nas estruturas tradicionais que não foram apagadas, mas que continuam

crescendo, resistentes. Para Araújo (2004), portanto, o grande crescimento e consequente hegemonia da pecuária (que se deu com o projeto modernizante do desenvolvimentismo) se deu por meio do fortalecimento das estruturas tradicionais existentes na região, o que não só agravou a concentração de terra, mas provocou outros problemas, a exemplo da diminuição da produção de alimentos e o aumento sem precedentes da emigração rural. Assim, conclui a autora, a modernização no Nordeste foi conservadora, uma vez que houve modernização da tecnologia, mas a concentração de terras aumentou.

Uma vez que buscamos desconstruir a visão unificada sobre esta região, é importante ressaltar a existência de vários Nordeste, e se debruçar sobre aquele que constitui o interesse investigativo desse ensaio, nomeadamente a região do Agreste pernambucano, discutido na seção a seguir.

### 3.2 O AGRESTE PERNAMBUCANO

Localizada numa faixa entre a Zona da Mata e o Sertão de Pernambuco, cobrindo quase que totalmente a região do interior do Nordeste brasileiro chamada Planalto da Borborema (SÁ, 2015; XAVIER, 2006), tendo área aproximada de 24,4 mil km<sup>2</sup>, representando 24,7% do território pernambucano, e com população de cerca de 1,8 milhão de habitantes (COELHO, 2014), o Agreste pernambucano carrega em si elementos da formação do Nordeste como um todo, sendo “vítima” das sínteses e estereótipos relacionados à seca, ao messianismo, ao cangaço, conforme discutido anteriormente, mas apresentando especificidades em sua constituição social, econômica e cultural.

Essas especificidades justificam a escolha dessa região para realização da presente discussão teórica, uma vez que é nela que podemos observar forte hibridismo entre elementos tradicionais e modernos por meio das feiras ali realizadas. Tais feiras, de acordo com Burnett (2014), além de serem locais de trocas, funcionam também como elemento e espaço de articulação social, com estruturas e significações diversas (como é possível observar nas diferentes feiras, como a do gado, do artesanato, da sulanca etc.), nas quais os diversos personagens assumem o compromisso de serem protagonistas centrais, enredando e transformando o cenário no qual atuam (BURNETT, 2014, *apud* GARCIA, 1984). Dessa forma, esta região apresenta-se como um contexto singular para a realização de pesquisas de caráter local, que abarca também aspectos globais, tal como o fenômeno da modernização.

Historicamente, a fonte de renda dessa região já esteve associada à plantação de algodão (século XVIII), à criação de gado (século XVII) e à cultura de subsistência, esta última marcando fortemente as relações de produção dessa região, visto que parcerias entre produtores e donos de terra e estruturas de poder entre latifúndios e minifúndios eram comuns (XAVIER, 2006). A produção de algodão, em especial, despontou no mesmo período da Revolução Industrial na Inglaterra, sendo a produção anterior da região marcada pela produção e comercialização da pecuária e da venda do couro (XAVIER, 2006).

Nascimento e Ferraz (2013) afirmam que hoje essa região é fortemente marcada por uma economia voltada para o comércio, que, em grande parte, gira em torno da confecção de roupas. Tal atividade surgiu com maior intensidade a partir dos anos 1960, na cidade de Santa Cruz do Capibaribe, em decorrência da articulação de vários elementos como: o declínio da agricultura (os pequenos agricultores eram expulsos de suas terras para que estas fossem agregadas às grandes propriedades que passaram a produzir mercadorias ligadas à bovinocultura); a consequente migração do campo para as cidades (principalmente para a cidade de Santa Cruz do Capibaribe); o crescimento de atividades terciárias; a expansão das atividades agropecuárias leiteiras da região que aumentaram o mercado interno e beneficiaram a infraestrutura no que se refere ao sistema viário de transporte; o aprendizado doméstico das mulheres em costura (XAVIER, 2006; ANDRADE, 2008). O fato de essa atividade ser menos dependente da água numa região de semiárido também foi um fator crucial (SEBRAE, 2013).

Dessa forma, criadas as condições iniciais para o desenvolvimento das atividades relativas à confecção, esta foi se expandindo até adquirir os moldes atuais, de arranjo produtivo organizado e estruturado, responsável pela geração de emprego e renda de boa parte da população do Agreste (ANDRADE, 2008). Em função dessa atividade surgiu, nessa região, o segundo maior polo de confecções do país, o chamado Polo de Confecções do Agreste de Pernambucano, no qual se construiu uma dinâmica formal-informal singular, que caracteriza, segundo Vêras de Oliveira (2013), um “mosaico socioeconômico” sem precedentes.

De acordo com Sá (2013, p. 113), nas últimas décadas, a região vem apresentando mudanças no modo como seus habitantes vivem e trabalham em decorrência de uma nova ordem mundial, que “desloca

para a periferia do sistema um aparato produtivo que durante certo tempo foi principalmente inerente à ideia de centro-urbano-capital”. Deste Polo de Confecções fazem parte dez municípios do Agreste pernambucano, entretanto, Caruaru, Toritama e Santa Cruz do Capibaribe são responsáveis por 77% do PIB produzido por todo o Polo, com 66% da população de todo ele. Também foi nessas três cidades que o Polo primeiro se desenvolveu, e em termos do número de empresas, elas respondem por cerca de 77% do conjunto do Polo (SEBRAE, 2013).

Em relatório sobre o Polo, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE, 2013) destaca uma “modernização truncada”, dado que, se por um lado, mudanças visíveis vêm acontecendo como a incorporação de novas tecnologias e o aumento da qualidade do produto vendido (saias, blusas, calças), por outro, a “antiquada forma de administrar os negócios” prevalece, pouco diferindo do quadro de dez anos atrás, assim como o “uso limitado e ineficiente do crédito”. Esta “forma antiquada” de administrar os negócios, mencionada pelo relatório, relaciona-se principalmente à informalidade – em grande medida porque permite aos microempresários pagarem poucos impostos, direitos e obrigações trabalhistas – e à baixa qualificação da mão de obra. Neste sentido, de acordo com o SEBRAE (2013, p. 71) “uma modernização truncada está em andamento – e o tronco ainda tem muito pouca altura”.

Nessa região, a cidade de Caruaru chama a atenção por suas singularidades. Localizada na mais precisamente no Vale do Ipojuca, e conhecida também como “Princesa do Agreste”, “Capital do Agreste”, e “Capital do Forró”, é o quarto município mais populoso do estado de Pernambuco, com 338 mil habitantes, área territorial de 921 km<sup>2</sup>, e situada a 135 km do Recife, de acordo com Coelho (2014) e dados disponíveis no site da prefeitura da cidade (<http://www.caruaru.pe.gov.br/sobre-caruaru>, recuperado em 10, fevereiro, 2015). Além disso, representa o 7º maior PIB do estado e recebeu o título de maior centro de artes figurativas da América Latina (COELHO, 2014).

A cidade também se destaca em termos turísticos, principalmente em função das festividades juninas, típicas dessa região (BARBOSA FILHO, 2010). No mês de junho ocorrem as festas de São João na cidade, promovidas por órgãos públicos municipais e estaduais, e por empresas. É desses festejos que advém a denominação “Capital do Forró”, como Caruaru também é conhecida, e é neste período que a cidade atrai inúmeros

turistas, com o chamado “Maior São João do Mundo”, adquirindo uma dinâmica singular de trocas, de mobilidade urbana, e de festividades, que ocorrem em diferentes pólos (SANTOS; ALMEIDA; HELAL, 2016). É também no âmbito dessas festividades juninas que é possível observar coexistências e tensões entre elementos modernos e tradicionais, principalmente na tentativa de manter tradições culturais como a do pífano, da arte feita em barro, do forró pé-de-serra frente a tendência dos grandes shows e eventos realizados muitas vezes para promover grandes marcas.

Nesta cidade, o aspecto comercial é bastante forte, conforme destaca Barbosa Filho (2010), especialmente as feiras (da sulanca, de gado, de artesanato, e outras), pois foi a partir delas que a cidade se tornou conhecida nacionalmente, inclusive através da música “A Feira de Caruaru”, de autoria de Onildo Almeida, e cantada por Luiz Gonzaga. Existentes desde o século XVII no Agreste pernambucano, as feiras eram o espaço onde a população se reunia em torno de suas necessidades de organização política, social e econômica (XAVIER, 2006). Hoje, pessoas de vários lugares do país se dirigem a essas feiras que acontecem em Caruaru, fazendo dessa cidade um centro comercial.

Para Nascimento e Ferraz (2013, p. 128):

A feira faz parte do dia a dia da população, mudando o ritmo da vida semanalmente, seja pela participação direta na compra ou venda de produtos, como com relação a outros aspectos, tais como o aumento do volume de carros no centro da cidade, a vinda de pessoas de outros estados ou a participação de artistas que se apresentam publicamente.

Assim, foi e é por meio da feira que Caruaru adquiriu e adquire constantemente certa centralidade na região do Agreste pernambucano, o que influenciou questões como o transporte (existe uma dinâmica de transporte informal entre Caruaru e várias cidades do seu entorno, principalmente em função das feiras, desenvolvida pelos chamados “toyoteiros”), e a oferta de educação formal (BARBOSA FILHO, 2010).

Os feirantes do Agreste pernambucano, estudados por Sá (2013), representam em muitos sentidos os membros das classes populares brasileiras, que montam seus “negócios” para darem subsistência à sua família, como reforça este autor. A condição dupla do feirante (no sentido de ser moderna e tradicional), conforme frisa Sá (2013), ilustra o confronto característico de realidades periféricas, “entre ter vindo ao

mundo configurado de determinado modo [informal, improvisado] e ser projetado para um ‘outro’ [moderno, formal] com distinta configuração e noção de temporalidade” (SÁ, 2013, p. 109).

Em anos recentes, as atividades da feira tem passado por uma modernização, cujos principais aspectos são a reelaboração da imagem da feira, a reelaboração discursiva (de “Feira da Sulanca” para “Polo de Confecções”), e a mudança na compreensão de quem é o próprio sulanqueiro, que passa a ser visto como “empresário” ou “empreendedor”. Essa modernização, entretanto, é marcada pela coexistência com elementos tradicionais, evidentes na existência de fábricas, fabricos e facções; de lojas, boxes e bancos; das feiras da sulanca e de centros comerciais; de sacoleiros, representações comerciais e atacadistas.

Como, destaca Sá (2015, p. 155):

[...] grande parte das pessoas envolvidas com a atividade [do trabalho no Polo de Confecções] ainda a observa, e nela atua, nos termos do comércio de feira de rua que marcaram a história coletiva local. Ao conversar com muitos deles pude perceber uma clara referência e identificação com as coisas e os termos da sulanca. Os seus interesses estão vinculados à manutenção daquele modo de produção e comercialização informal, que garante não somente a subsistência da família, mas também as possibilidades de êxito econômico e ascensão social. Há muitos deles que se colocam como sulanqueiros de sucesso sem, obrigatoriamente, se verem ou se projetarem como empresários ou “empreendedores”. A produção aumenta, as vendas também, mais pessoas são contratadas para trabalhar para eles, porém tudo segue na informalidade.

É possível observar, portanto, que existem resistências por parte dos agentes que trabalham na feira, no que se refere a sua modernização. Estas diferenças apontam para a coexistência de vários formatos e significados atribuíveis ao trabalho pelos sulanqueiros que ali desenvolvem suas atividades.

O caráter familiar, informal e precário do trabalho desenvolvido neste polo é amplamente observado. Os trabalhadores recebem salários baixos, e a modernização se dá de forma híbrida, uma vez que se observa melhora na qualidade do produto, mas houve poucas mudanças na forma de administrar os negócios, que permanecem dependentes do aprendizado prático e da incorporação dos familiares nas funções mais qualificadas e melhor remuneradas (VÉRAS DE OLIVEIRA, 2013).

Conforme destaca Burnett (2014) sobre a feira da sulanca realizada em Caruaru e região, diversos são os elementos tradicionais que perduram na realização desta, e que se mesclam às modernizações pelas quais a feira vem passando. De acordo com a autora, a centralidade dos negócios ainda é a família, tendo os nexos de confiança nas relações comerciais lugar central; o ofício da costura ainda é transmitido oralmente entre gerações; o caráter improvisado, temporário e itinerante (características base das feiras nordestinas) ainda se evidenciam nas feiras atuais; em muitos casos, não existe separação entre o ambiente familiar e o ambiente de trabalho; os feirantes ainda preferem utilizar o “caderninho” para anotações, no lugar de novas tecnologias de controle financeiros e de estoque; o escambo, ou seja, troca de mercadorias entre comerciantes, ainda se mantém na prática comercial.

Para a autora, muitos dessas práticas advêm das raízes rurais que compõem a origem da feira. Sá (2015), por sua vez, refere-se a um “*habitus* feirante”, ou seja, um *modus operandi*, e um modo de ser e agir próprio de quem lida cotidianamente com a feira, seja direta ou indiretamente. Dentre as diversas facetas deste *habitus* estão a centralidade dos nexos de confiança, como já mencionado por Burnett (2014); a disposição para o trabalho duro e exaustivo, mencionado por Sá (2015); o saber negociar e “pechinchar”; a aprendizagem na prática do comércio e consequente baixa qualificação profissional (acredita-se que é mais importante trabalhar que estudar, pois a feira “rende”); a existência de linguagem específica (“nói vai” em vez de “nós vamos”, “arrente” em vez de “a gente”); a “docilidade” dos trabalhadores, que aceitam condições precárias de trabalho etc.

Entendemos que este *habitus* é, em certa medida, uma resposta periférica à modernização, tendo em vista que ele mescla os elementos tradicionais que perduram nas práticas cotidianas dos agrestinos aos elementos modernos impostos por uma cultura global, que visa a racionalização e individualização das relações sociais. Esta resposta evidencia formas singulares de existência e interação social no Agreste Pernambucano, que o tornam um contexto rico para realização de investigações científicas em diversos campos do conhecimento.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste ensaio, realizamos discussão teórica sobre a modernidade e sua condição híbrida no contexto do Nordeste brasileiro e do Agreste

pernambucano. A partir da discussão realizada, pudemos constatar que no contexto da América Latina, a racionalidade instrumental, baseada no cálculo utilitário das consequências, apesar de ser bastante difundida, convive com outros tipos de ação social, como a tradicional, na tentativa de assegurar a manutenção de costumes arraigados. Além disso, nas realidades periféricas, a diluição de classes e outras formações sociais tradicionais como a família, num processo de individualização, que caracterizaria a modernidade reflexiva (conforme discute Beck, 2011), parece não se efetivar. Estes vínculos sociais ainda influenciam a organização social nas sociedades periféricas, apesar de estarem combinados a elementos modernos.

Apesar disso, também é possível observar que a individualização, em certa medida, se aplica ao contexto latino americano e seus hibridismos, principalmente no que se refere a não existência de separação clara entre o público e o privado. Esta característica, apesar de atrelada à modernidade reflexiva (BECK, 2011), também se vincula fortemente às estruturas arcaicas de poder que ainda prevalecem principalmente no contexto nordestino, em função da força das relações patriarcais, que extrapolam o âmbito familiar e regem também o âmbito público.

Pudemos vislumbrar, portanto, a complexidade dessas realidades ao longo de suas construções históricas, que atrelam ação racional baseada em fins e em valores (associados principalmente à ação do Estado, enquanto instituição moderna), e ação tradicional (associado a formações sociais tradicionais cujo poderio se mantém no Nordeste e no Agreste, como família e classe). É possível perceber que a formação do Nordeste foi marcada por entrecruzamentos entre a tradição (ou seja, os elementos instituídos desde o período colonial, principalmente a organização social e de trabalho, baseadas, sobretudo na formação familiar), e aspectos modernizantes (como a onda de modernização que se deu nos anos 1930, com o Estado Novo, ou aquele que se deu a partir dos anos 1950, com a implantação da SUDENE), que coexistem, não de forma harmônica, mas por meio de conflitos diversos.

No caso do Agreste pernambucano, estes entrecruzamentos entre modernidade e tradicionalismo se evidenciam principalmente na relação entre a informalidade e precariedade do trabalho que se mantém na região (principalmente nas feiras), e o crescimento econômico da região, proveniente da indústria têxtil, que traz consigo exigências cada vez maiores de profissionalização.

Ao analisar as feiras características da região Agreste, é possível observar práticas tradicionais que se mesclam com a modernização recente, criando um modo de agir e interagir social próprio do Agreste (nomeado *habitus* feirante por Sá (2015)), que entendemos como uma resposta periférica ou uma apropriação que os sujeitos agrestinos realizam em relação à modernização.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE JR., Durval Muniz. *A Invenção do Nordeste e Outras Artes*. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- ALCADIPANI, Rafael; KHAN, Farzad Rafi; GANTMAN, Ernesto; NKOMO, Stella. Southern voices in management and organization knowledge. *Organization*, v.19, n.2, p.131-143, 2012.
- ALLAN, Kenneth. Authority and Racionality – Max Weber (German, 1864-1920). In: ALLAN, Kenneth. *Explorations in classical sociological theory: Seeing the social world*. London: Sage, 2004.
- ANDRADE, Tabira de Souza. *Estrutura Institucional do APL de Confecções do Agreste Pernambucano e seus Reflexos sobre a Cooperação e a Inovação: O caso do município de Toritama*. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2008.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Northeast, Northeast: what northeast? *Latin American Perspectives*, v.31, n.2, p.16-41, 2004.
- BARBOSA FILHO, Bernardo de Lima. *Agreste Central de Pernambuco: uma visão sobre a viabilidade de sua metropolização*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.
- BECK, Ulrich. *A sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2011.
- BERNARDES, Denis de Mendonça. Notas sobre a formação social do Nordeste. *Lua Nova*, v.71, p.41-79, 2007.
- BURNETT, Annahid. O “ponto de mutação” da Sulanca no Agreste de Pernambuco. *História Oral*, v.17, n.2, p. 153-171, jul/dez, 2014.
- CANCLINI, Nestor Garcia. *Culturas Híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade*. 4ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.
- COELHO, José Rafael. *Pifanos do Agreste*. Recife: Página 21, 2014.
- ELSTER, Jon. Marxismo, Funcionalismo e Teoria dos Jogos: Argumentos em favor do individualismo metodológico. *Lua Nova*, v. 17, p. 163-204, 1989.
- FREYRE, Gilberto. *Nordeste: Aspectos da influência da cana sobre a vida e a paisagem do Nordeste do Brasil*. 7ª ed. São Paulo: Global, 2004.

HELAL, Diogo Henrique. Mérito, Reprodução Social e Estratificação Social: apontamentos e contribuições para os estudos organizacionais. *Organizações & Sociedade*, v.22, n.73, p.251-267, 2015.

IBARRA-COLADO, Eduardo. Organization studies and epistemic coloniality in Latin America: thinking otherness from the margins. *Organization*, v.13, n.4, p.463-488, 2006.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

NASCIMENTO, Fernando José; FERRAZ, Adilson. Condição (Des)Humana: O Trabalho no Agreste Pernambucano a partir de Hannah Arendt. In: SÁ, Márcio Gomes; HELAL, Diogo Henrique; FERRAZ, Adilson; SILVA, Jailson Pereira da. *Trabalho: Questões no Brasil e no Agreste Pernambucano*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2013.

OLIVEIRA, Lúcia Lippi. A invenção do Nordeste e do nordestino – roteiro de pesquisa. In: *Anais do 13º Congresso Brasileiro de Sociologia*. Recife: Sociedade Brasileira de Sociologia, 2007.

SÁ, Márcio Gomes de. Feirantes: Possíveis Contribuições. In: SÁ, Márcio Gomes; HELAL, Diogo Henrique; FERRAZ, Adilson; SILVA, Jailson Pereira da. *Trabalho: Questões no Brasil e no Agreste Pernambucano*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2013.

\_\_\_\_\_. *Os filhos das feiras e o campo de negócios do Agreste*. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade do Minho, Braga, 2015.

SANTOS, Elisabeth Cavalcante dos; ALMEIDA, Milene Félix; HELAL, Diogo Henrique. Representações como práticas organizativas da cidade de Caruaru/PE. *FAROL-Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade*, v. 3, n. 8, 2016.

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. *Estudo Econômico do Arranjo Produtivo Local de Confeções do Agreste Pernambucano, 2012*. Recife: SEBRAE, 2013.

SILVA, Antônio dos Santos. *A Liderança como Relação Social: Uma Proposta de Abordagem Interpretativa a Partir da Teoria da Ação Social e das Estruturas Típicas de Dominação Weberianas*. Tese (Doutorado em Administração). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Max Weber: o processo de racionalização e o desencantamento do trabalho nas organizações contemporâneas. *Revista de Administração Pública*, v.43, n.4, p.897-918, 2009.

VASCONCELOS, Cláudia Pereira. A construção da imagem do nordestino/sertanejo na constituição da identidade nacional. In: *Anais do 2º Encontro de Estudos*

***Multidisciplinares em Cultura.*** Salvador: Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. 2006.

VÉRAS DE OLIVEIRA, Roberto. O Pólo de Confeções do Agreste de Pernambuco: elementos para uma visão panorâmica. In: VÉRAS DE OLIVEIRA, Roberto; SANTANA, Marco Aurélio. ***Trabalho em territórios produtivos reconfigurados no Brasil.*** João Pessoa: Editora da UFPB, 2013.

WEBER, Max. ***A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo.*** São Paulo: Martin Claret, 2005.

\_\_\_\_\_. ***Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.*** 4ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

XAVIER, Maria Gilca Pinto. ***O Processo de Produção do Espaço Urbano em Economia Retardatária: A Aglomeração Produtiva de Santa Cruz do Capibaribe.*** Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

# INOVAÇÃO SOCIAL NO SETOR PÚBLICO E INSTITUIÇÕES DE *ACCOUNTABILITY*: um estudo da Controladoria-Geral do estado de Pernambuco

*Social innovation in the public sector and accountability institutions: a study of the Controller General of the state of Pernambuco*

Saulo Diógenes Azevedo Santos Souto<sup>1</sup>  
Rezilda Rodrigues Oliveira<sup>2</sup>

## RESUMO

Neste artigo discorre-se sobre questões relacionadas à inovação social no setor público decorrentes da visão interdisciplinar que conjuga *design* institucional, positividade organizacional e controle interno. A partir da reflexão acerca desses temas, o objetivo consiste em estudar a Secretaria da Controladoria-Geral do Estado de Pernambuco (SCGE/PE) sob o duplo olhar de sua configuração como organização positiva e instituição de *accountability*. Como metodologia, utilizou-se a Investigação Apreciativa para abordar o núcleo positivo da SCGE/PE, através do modelo de 5-D (1-D *Definition*/Definição, 2-D *Discovery*/Descoberta, 3-D *Dream*/Sonho, 4-D *Design*/Planejamento e 5-D *Destiny*/Destino). Realizaram-se pesquisa documental, reuniões e oficinas apreciativas, contando com a formação de um grupo colaborativo composto por seis membros da SCGE/PE (representantes dos níveis estratégico, gerencial e operacional). A coleta, a análise e a validação dos dados foram realizadas em simultâneo, com a participação do grupo colaborativo ao longo do processo exploratório e descritivo-interpretativo da pesquisa com ênfase discursiva nas fases 1-D e 2-D. Importantes fatores histórico-institucionais foram discutidos, em paralelo com o exame de temas básicos do funcionamento desse órgão de controle interno, associados

---

<sup>1</sup> Mestre em Controladoria pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). E-mail: [saulo.souto@ufrpe.br](mailto:saulo.souto@ufrpe.br)

<sup>2</sup> Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Professora do Departamento de Administração da Universidade Federal Rural de Pernambuco. E-mail: [rezilda.rodrigues@gmail.com](mailto:rezilda.rodrigues@gmail.com)

a valores pessoais e da organização, bem como experiências positivas, histórias exitosas e grandes realizações, muitas delas relacionadas ao desenvolvimento de competências apreciativas, típicas de organizações positivas. Por fim, concluiu-se que o estudo da SCGE/PE pode ser configurado como um caso de inovação social no setor público, reunindo fortes características encontradas em organizações positivas, associadas a alguns aspectos indicativos das instituições de *accountability*.

**PALAVRAS-CHAVE:** Controle Interno. Investigação Apreciativa. Organizações Positivas. Instituições de *Accountability*. Inovação Social no Setor Público.

### ABSTRACT

This article discusses issues related to social innovation in the public sector, arising from the interdisciplinary view that combines institutional design, organizational positivity and internal control. Based on the reflection on these themes, the objective is to study the Secretariat of the Comptroller General of the state of Pernambuco (SCGE/PE) under the double look of its configuration as a positive organization and accountability institution. As methodology, appreciative Inquiry was used to address the positive nucleus of SCGE/PE, using the 5-D model (1-D Definition / Definition, 2-D Discovery / Discovery, 3-D Dream / D Design / Planning and 5-D Destiny / Destination). Documentary research, meetings and appreciative workshops were carried out, with the formation of a collaborative group composed of six SCGE/PE members (representatives of the strategic, managerial and operational levels). The data collection, analysis and validation were performed simultaneously, with the participation of the collaborative group throughout the exploratory and descriptive-interpretative process of the research with discursive emphasis in the 1-D and 2-D phases. Important historical-institutional factors were discussed in parallel with the examination of the basic themes of the functioning of this internal control organ, associated with personal and organizational values, as well as positive experiences, successful stories and great achievements, many of them related to the development of competencies appreciative, typical of positive organizations. Finally, it could be concluded that the SCGE/PE study can be configured as a case of social innovation in the public

sector, gathering strong characteristics found in positive organizations, associated to some aspects indicative of accountability institutions.

**KEYWORDS:** Internal Control. Appreciative Inquiry. Positive Organizations. Accountability Institutions. Social Innovation in the Public Sector.

Data de submissão: 02/05/2017

Data de aceite: 25/09/2017

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objeto de estudo um órgão de controle interno do setor público, a Secretaria da Controladoria-Geral do Estado de Pernambuco (SCGE/PE), encarregado de dar sustentabilidade à gestão governamental, com a missão de “orientar, controlar e fiscalizar a gestão pública, promovendo a transparência, o combate à corrupção e o controle social, em benefício da sociedade” (PERNAMBUCO, 2014). A escolha da SCGE/PE recaiu na ótica que vai ao encontro da positividade que se espera encontrar em organizações públicas atentas ao cumprimento de seu papel institucional, sustentado pelo compromisso com uma ética de serviço público, por meio da *accountability* (EVANS, 2013).

A temática também estabelece estreita ligação entre o estudo de uma controladoria pública com a inovação social, em decorrência da emergência das chamadas instituições de *accountability*, associada ao discurso da positividade.

Parte-se do princípio de que a aplicação de uma lente positiva é intencionalmente uma postura acadêmica apreciativa (AVITAL; BOLAND, 2008). Nesse sentido, tudo começa pela indagação sobre o que é positivo e o que dá vida a um sistema que contribua para a inovação social, além dos resultados que são produzidos nesse processo (COOPERRIDER; WHITNEY; STRAVOS, 2009). Com base nesta proposta de estudo, recorreu-se à abordagem e metodologia da Investigação Apreciativa, doravante IA (COOPERRIDER; SRIVASTVA, 2009; FRY, 1995).

Como pano de fundo, observa-se que a inovação no setor público tem sido um tema negligenciado (OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2014), apesar das mudanças que vêm ocorrendo na atualidade, provavelmente devido à perda de importância da inovação exclusivamente voltada

para atender à competitividade do mercado e à ascensão da inovação social nesse campo de estudo (JULIANI et al., 2014).

Com efeito, a revisão de literatura feita por Juliani et al. (2014) e Bignetti (2011) denota que o estado da arte do tema da inovação social aponta para um campo francamente promissor e que desfruta de espaço nas publicações em variados âmbitos, além de seu alcance ultrapassar os limites da academia.

Para o Crises (2017), a questão da inovação social encontra-se em expansão em todo o mundo como uma política pública legítima em diferentes arenas econômicas e sociais. Neste caso, Phills, Deigimeier e Miller (2008) sugerem que, para se entender uma inovação social é preciso investigar o período histórico em que ela ocorre, pois os mecanismos da inovação mudam ao longo do tempo, assim como a sociedade e suas instituições. Ao que parece, por fatores diversos, verifica-se o aumento da interação entre os setores não lucrativo, lucrativo e público, com impactos positivos para a promoção de inovações sociais.

Mais do que isso, a complexidade social e política do meio ambiente em que as organizações públicas operam tem trazido à tona demandas sociais específicas que funcionam como um “gatilho” para a inovação social (BEKKERS; TUMMERS; VOORBERG, 2013).

Neste ponto, cabe introduzir a acepção da inovação social adotada pelo Crises (2017), segundo a qual se diz que seu significado remete ao surgimento de novas formas organizacionais e institucionais, novas formas de fazer as coisas, novas práticas sociais, novos mecanismos, novas abordagens e novos conceitos que dão origem a realizações e melhorias concretas para atender às necessidades sociais.

A *European Commission* (2013) corrobora essa perspectiva ao identificar novos arranjos institucionais criados para melhor utilizar recursos e ativos organizacionais, em sinergia com os atores sociais. Este é o caso das inovações oriundas das instituições de *accountability*, que operam sob condições favoráveis ao maior acesso à informação do setor público e acompanhamento da evolução do ciclo de políticas públicas (FILGUEIRAS, 2011). Afora essa peculiaridade, há que se destacar a busca pelo comprometimento e responsabilização de gestores públicos por resultados alcançados. Esses mecanismos distinguem as instituições governamentais consideradas confiáveis (OCDE, 2015).

Na mesma direção, este trabalho se alinha com a discussão proposta por Nemec, Orviska e Lawson (2016), autores que sugerem a *accountability* das instituições como um recurso potencial para ancorar a inovação social no setor público, reforçando a democracia pelo monitoramento e controle das contas públicas.

A moldura analítica adotada foi moldada pela utilização de lentes positivas para entender o papel exercido pelas instituições de *accountability* como uma abordagem que fornece subsídios para se realçar a instância apreciativa identificada com a capacidade de construir melhores organizações e tecnologias por meio do discurso e ações positivas (AVITAL; BOLAND, 2008).

Adverte-se que essa temática compreende não apenas o olhar positivo, mas igualmente o generativo, traçando-se uma conexão entre passado, presente e futuro, para se apreender a transformação organizacional ao longo do tempo. Na visão apreciativa, encontra-se implícito o pressuposto de que, na vida organizacional, os sistemas nela operantes não são entrópicos nem declinantes. Pelo contrário, são capazes de se revitalizar ou rejuvenescer, além de produzir configurações inovadoras e possibilidades que levam ao desafio do *status quo* normativo e à transformação (OSCH; AVITAL, 2010; BUSHE; KASSAM, 2005).

Nesse sentido, é pertinente registrar a interdependência que existe entre a IA e os estudos sobre a positividade organizacional, calcados em pontos fortes que permitem traduzir a potencialidade de uma organização, em termos dos elementos que lhe dão vida nos momentos mais exitosos de seu desempenho e transformação (COOPERRIDER; WHITNEY; STAVROS, 2009). A análise apreciativa baseia-se na perspectiva dos valores básicos dos indivíduos e da própria organização, no sentido de dar importância ou evidenciar o significado de algo que merece ser reconhecido como positivo (SCRIVEN, 1982; CHELIMSKY; SHADISH, 1997).

No caso do estudo acerca da SCGE/PE, cabe antecipar que sua atuação é de controle interno e se identifica com um modo de agir menos repressivo e mais comprometido com o apoio à gestão de maneira preditiva, utilizando ferramentas voltadas para resultados, monitorando riscos, promovendo o controle social e produzindo soluções inovadoras (PERNAMBUCO, 2014; SANTANA, 2010).

Em face do tema estudado, o referencial dá suporte ao exame dos elementos que constituem o núcleo da positividade da SCGE/PE, delineado por meio de pesquisa apreciativa aplicada ao estudo de entidades performativas (com foco na eficácia), mas também naquelas que são entidades transformadoras (com foco no impacto positivo), como preconizado por Dutton e Sonenshein (2007).

Da mesma forma, Cunha, Rego e Lopes (2013) assinalam que é crucial trabalhar com indivíduos e grupos para a compreensão da positividade organizacional. No estudo de caso da SCGE/PE, a formação de um grupo colaborativo permitiu que se desenvolvesse essa veia analítica da IA. Para tanto, recorreu-se ao uso de práticas dialógicas e relacionais, que trouxeram luz ao conjunto de dados obtidos e analisados através de processo exploratório e descritivo-interpretativo, de natureza construcionista (COOPERRIDER; WHITNEY; STAVROS, 2009).

Neste contexto é que se reforça o elo entre a temática da *accountability* e da inovação social, voltada para a esfera de atuação de uma controladoria pública que esteja voltada para a melhoria da qualidade das relações entre o governo e os cidadãos, aos quais a burocracia deve atender e submeter-se a mecanismos de controle dos recursos postos à sua disposição (CAMPOS, 1990). Posto desta forma, na próxima seção se aprofunda a natureza deste trabalho, visando melhor entendimento acerca do estudo de caso da SCGE/PE.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 CONTROLADORIA E INSTITUIÇÕES DE *ACCOUNTABILITY***

No Brasil, embora não seja consensual, a controladoria pode ser definida como “um conjunto de conhecimentos que se constituem em bases teóricas e conceituais de ordem operacional, econômica, financeira e patrimonial, relativas ao controle do processo de gestão organizacional” (BORINELLI, 2006, p. 105).

Percebe-se que essa definição se assenta em fundamentos teóricos da administração, economia, finanças e contabilidade, os quais denotam a interdisciplinaridade derivada de uma visão ampla e aplicável a processos organizacionais para consecução do planejamento e controle (CAVALCANTE et al., 2012).

Também se admite a referência feita à controladoria em uma perspectiva orgânica, como um setor da organização responsável por práticas ligadas à governança e à garantia da boa gestão dos recursos confiados aos seus gestores (SLOMSKI, 2012; SILVA, 2013). Enquanto órgão, a controladoria pode ser encontrada em três segmentos, conforme o ramo de negócio: empresarial, público e do terceiro setor (BORINELLI, 2006; SOUZA; BORINELLI, 2012). Em todos eles, é esperado que exista a função de controle, como uma dimensão interna de governança que requer informações para subsidiar o processo decisório no âmbito da organização, bem como o esforço dos gestores visando obter eficácia em suas ações (CAVALCANTE; LUCA, 2013).

Isso tudo sem esquecer a obrigação legal e moral da transparência nos gastos públicos por parte do gestor como uma demonstração da *accountability* (PEIXE, 2002), materializada pelo controle interno como um mecanismo que traga confiança pública ao desempenho governamental.

Mas, o que significa mesmo o termo *accountability*? Trata-se de um termo difícil de traduzir para o português, como aponta Campos (1990). Quase 20 anos depois, Pinho e Sacramento (2009) passaram por esse desafio. Talvez porque, metaforicamente, a *accountability* seja como um camaleão, animal conhecido por sua capacidade de transmutar rapidamente sua cor, de acordo com a situação (RUFFNER; SEVILLA, 2004).

Por sua vez, Masayuki Nakagawa e Relvas (2007) associam *accountability* ao significado relativo à confiabilidade, enquanto que, epistemologicamente, sugerem que, na linguagem contábil, o termo reflete o resultado de um adequado nível de evidenciação do desempenho organizacional.

É este embate conceitual e paradigmático que estimula a reflexão acerca da conexão existente entre controladoria e *accountability*. Certamente, o terreno é fértil no que tange à discussão acerca do assunto, como apregoado por Paul (1992), para quem a *accountability* se refere ao conjunto de abordagens, mecanismos e práticas de controle usados pelos que buscam atingir um nível desejável de desempenho no serviço público. Em Bowrin (2004), extrai-se que o controle interno pode ser visto como um importante componente integral da estrutura global de governança de uma organização pública, compreendendo o desenvolvimento de suas atividades de modo transparente, *accountable*, responsável e equânime em relação às partes interessadas.

Tudo indica que essa discussão integra uma agenda global, por conta do fluxo contínuo de falhas de governança, fraude, ineficiência, corrupção, controle interno e controle financeiro vulneráveis em seu gerenciamento. Porém, para garantir a boa governança, o foco deve recair na forma como opera um sistema de controle interno e na ênfase que este atribui às práticas de *accountability*. Se o controle interno é falho, isso pode prejudicar a organização de várias maneiras. Algumas delas de modo quase irreparável (AZIZ et al., 2015).

Semelhante compreensão leva ao pressuposto de as controladorias do setor público assumirem papel importante quanto à redução da assimetria informacional e dos conflitos de interesses, com base em dois pilares fundamentais: transparência da informação e *accountability* (CAVALCANTE; LUCA, 2013; PEIXE, 2002). Fala-se, ainda, dos subsídios que elas fornecem ao processo decisório dos gestores públicos (BIANCHI, 2010; GOMES, et al., 2013) e como contribuem para a melhoria de seu desempenho (BOWRIN, 2004; PETER; MACHADO, 2003).

Entende-se, então, que este referencial corrobora o papel da controladoria como órgão que dá suporte à gestão da coisa pública e afirma a necessidade de que suas estratégias de ação respondam com eficácia aos desafios da complexa dinâmica estatal e societal. Mais do que isso, a existência de uma controladoria constitui um dos requisitos que fortalecem a existência de boas instituições de *accountability*, as quais possam legitimar a atividade de controle no setor público, bem como produzir *feedbacks* associados à inovação social (NEMEC; ORVISKA; LAWSON, 2016).

Este é o cerne da discussão abordada neste artigo, em que se espera contribuir para a geração de conhecimento relacionado ao controle interno, bem como ao que favorece o florescimento de uma instituição de *accountability*, o que, segundo Filgueiras (2015), passa pelo desenvolvimento institucional positivo ao se configurar como um sistema de integridade pública.

Por esta razão, o artigo põe em evidência as atribuições das controladorias como órgãos que devem promover a boa governança na estrutura do setor público. Seriam elas agentes que desempenham papel fundamental na democracia, com capacidade de gerar ganhos incrementais na fiscalização, controle e monitoramento de políticas públicas (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016; CRUZ et al., 2014). Porém, como se depreende do trabalho de Santana (2010), torna-se necessário avançar, à luz desse enfoque, como o controle interno pode conseguir transformar “gasto

ruim” em “gasto bom”, aumentar a governança estatal e sua capacidade de implementar políticas públicas de forma eficiente.

Dessa forma, é plausível supor que uma controladoria pública, ao se destacar na promoção da *accountability*, certamente constrói uma imagem positiva, angaria boa reputação e reforça sua legitimidade como uma instituição respeitável, diante de contextos socioculturais cada vez mais complexos (PERES-NETO, 2014). Aliás, havendo o acoplamento de experiências exitosas de *accountability*, que possam ser consideradas exemplares e se mantenham contínuas ao longo do tempo, outra não seria a explicação para a persistência da sustentabilidade organizacional (FRY, 1995), favorecendo, em tese, a sua conseqüente institucionalização.

É sobre este arcabouço teórico que se aplica a análise apreciativa, contando com respaldo de questões emergentes tratadas no âmbito das instituições de *accountability*, pressupondo-se que possam se beneficiar com a positividade encontrada no funcionamento de uma controladoria. Este constitui um ângulo de observação que tem correspondência com a avaliação positiva do bom uso de recursos por pessoas, departamentos e organizações do setor público, que possam responder pela existência de sociedades mais justas e inclusivas (CUNHA, 2009).

De acordo com essa abordagem, defende-se a adoção e interação de diferentes perspectivas, tais como as sugeridas por Dambrin, Lamberte Sponem (2007), conforme os seguintes níveis de análise: macro (contexto das instituições de *accountability*), meso (controladoria pública) e micro (indivíduos e grupos que atuam na gestão e controle), com os quais se tece os vínculos com a positividade organizacional, a seguir.

## 2.2 POSITIVIDADE ORGANIZACIONAL

Em termos da aplicação do discurso da positividade, sabe-se que se trata de um movimento ligado aos estudos da teoria apreciativa, surgida nos anos 80 e que se estende até os dias atuais, sempre conjugando investigar e apreciar como meios de compreender a vida organizacional com base no positivo (COOPERRIDER; WHITNEY; STAVROS, 2009).

É interessante notar que, para elucidar o conceito de organização positiva, Cameron, Dutton e Quinn (2003) tecem uma analogia em relação à teoria X e teoria Y, na qual existem duas realidades organizacionais “ideais” e opostas. Em uma realidade encontra-se ganância, manipulação

e desconfiança; e, na outra, apreciação, colaboração e significado. Esse cenário é percebido pelas organizações positivas que reconhecem tais contrastes, porém, enfatizam a realidade organizacional positiva.

O conceito da “positividade” inclui referências a processos de elevação, excelência, pontos fortes, resiliência, vitalidade e significação, cujas características são bem conhecidos da IA (CAMERON; BRIGTH; CAZA, 2004; CAMERON; DUTTON; QUINN, 2003).

Os estudos da IA são congruentes com esses paradigmas, advindos das contribuições trazidas pela psicologia positiva, as quais se aliam às questões decorrentes do construcionismo social e da mudança positiva, ativadas com intervenções sistêmicas e comunicacionais nas organizações (MARUJO et al., 2007).

Para tanto, deve-se mapear o núcleo positivo da organização, incluindo seu passado, presente e futuro, ao se investigar o que há de maior valor naquilo que ela efetivamente faz e impele a geração de novas possibilidades de ação, sequer imaginadas (COOPERRIDER; WHITNEY; STAVROS, 2009).

Neste particular, a descoberta do núcleo positivo torna possível identificar a presença das quatro competências apreciativas, como indicado por Barrett (1995) e incorporadas por Cooperrider, Whitney e Stavros (2009): (1) capacidade organizacional de incentivar seus membros ao aprendizado quando estes estão focados nos pontos fortes, sucessos e potenciais do passado e da atualidade da vida organizacional (competência afirmativa); (2) capacidade de incentivar seu pessoal a ir além do que parece ser os limites por ela conhecidos (competência expansiva); (3) capacidade de permitir aos seus membros verem os resultados de suas ações e de reconhecer que estão fazendo uma contribuição relevante ao experimentarem um senso de progresso (competência generativa); e (4) capacidade de criar e de integrar fóruns nos quais seus membros se envolvam e estejam dispostos a colaborar no diálogo contínuo e na troca de ideias sob diversas perspectivas acerca de si e da organização, em meio a um ambiente participativo e de alto comprometimento com a missão (competência colaborativa).

Essas capacidades supõem que a busca por instituições consideradas promotoras de ações positivas e de ações inovadoras deve se concentrar naquelas que usam suas próprias forças, recursos e ativos tangíveis e intangíveis (COOPERRIDER; GODWIN, 2011).

Com isto, tem-se elementos para configurar o *design* institucional de organizações positivas.

Huang e Blumenthal (2012) realizaram esse tipo de estudo e pesquisaram instituições positivas tais como escolas, empresas, órgãos públicos e organizações não governamentais capazes de ajudar a promover e fazer prosperar o florescimento humano e da sociedade. Os autores também fazem menção às iniciativas de inovação social, criatividade e empreendedorismo por parte de indivíduos, organizações e sociedade, devido a estados positivos que expressaram a qualidade das instituições.

Neste ponto, antes de adentrar na metodologia propriamente dita, cabe dizer que é recomendado se engajar na teoria apreciativa, como “un modo de vivir, de ser, que implica una participación directa en las organizaciones sociales que estudiamos” (VARONA, 2004, p. 17). Para o autor, este é o caminho a ser percorrido pelo pesquisador que deseja apreender o núcleo positivo de uma organização, com o emprego de perguntas que permitam aos participantes refletir sobre seu próprio potencial e estar abertos à busca colaborativa (COOPERRIDER; WHITNEY, 2006).

Segundo Cooperrider, Whitney e Stavros (2009), a análise apreciativa se processa com a aplicação de um método que permite identificar o núcleo positivo de uma organização e mobilizar, de modo endógeno, suas forças a favor do que funciona bem e nela há de melhor, ou seja, seu núcleo positivo (HAMMOND, 1998).

Assim sendo, a pesquisa apreciativa constitui um exercício de aprender a identificar o que a organização fez de bom no passado e como está indo no presente, projetar imagens do futuro, ter pensamentos inovadores e investir no diálogo para transformar ideias em ações que deem novo rumo à sua trajetória. Inclusive para ir além de suas fronteiras, é requerido disposição dos participantes para se engajar em fóruns de discussão em que a troca de perspectivas diversas seja incentivada, como defendido por Barrett (1995) em um dos clássicos da IA.

Os procedimentos adotados nesta pesquisa permitiram lidar com esse instrumental teórico, articulado à metodologia abraçada neste trabalho.

### 3 METODOLOGIA

Do ponto de vista metodológico, o delineamento do núcleo positivo geralmente é feito de modo participativo e inclusivo, em que todo o sistema se fixa na busca e diálogo com os envolvidos no ciclo apreciativo (COOPERRIDER; WHITNEY; STAVROS, 2009; WAFKINS; MOHR; KELLY, 2001), materializado pelo modelo de 5-D (em inglês/português: 1-D Definition/Definição, 2-D Discovery/Descoberta, 3-D Dream/Sonho, 4-D Design (Planejamento) e 5-D Destiny/Destino),<sup>3</sup> exposto na **Figura 1**, com adaptações pertinentes ao estudo da SCGE/PE.

Além da pesquisa ser caracterizada como descritiva e exploratória, ela também seguiu a lógica apreciativa (COOPERRIDER; WHITNEY; STAVROS, 2009), a qual dá ênfase qualitativa e interpretativa à análise, baseada nos processos hermenêuticos que cercam os temas abordados no estudo da SCGE/PE, configurado como um caso único, intrínseco e holístico.

A parte empírica do trabalho foi realizada nos meses de outubro e novembro de 2016, compreendendo a coleta de dados primários que envolveu desde levantamento documental até reuniões e oficinas apreciativas, animadas com base em questões que levassem aos diálogos positivos vivenciados em um ambiente amistoso e cheio de sinergia.

O trabalho foi conduzido por meio de um protocolo de pesquisa, a partir de um esquema montado previamente, em que se fez um recorte no ciclo de 5-D e se focalizou apenas o 1-D e 2-D, por razões de conveniência do pesquisador, inclusive por questões de tempo e espaço disponível em um artigo.

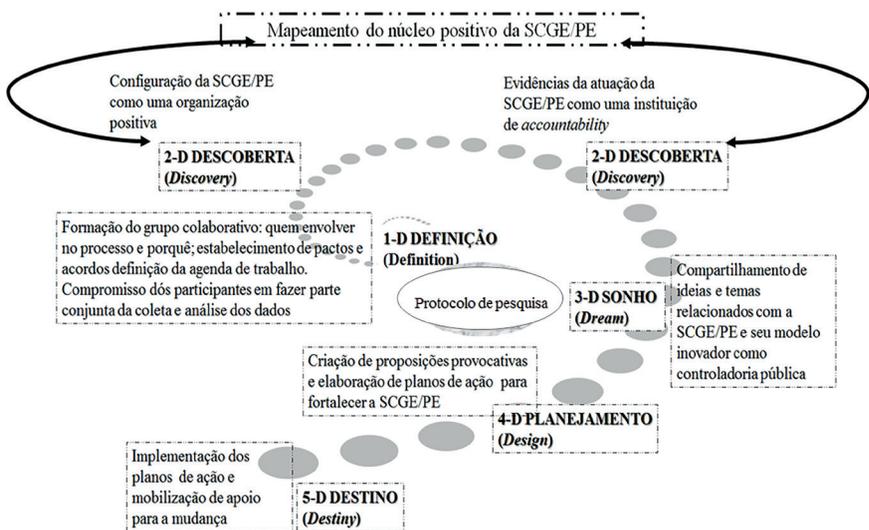
---

<sup>3</sup> O ciclo apreciativo tem como ponto de partida o 1-D - *Definition* (Definição), no qual se estabelece o protocolo do trabalho, a abrangência da investigação e a determinação do tópico afirmativo, firmado como tema central e eixo básico do ciclo apreciativo (COOPERRIDER; WHITNEY; STAVROS, 2009). O 2-D *Discovery/Descoberta* volta-se para o mapeamento do núcleo positivo da organização, no qual se concentra o conjunto de forças que lhe dão vida, que a tornam mais eficaz, nas vertentes humana, social, econômica, político-institucional, ecológica, ambiental. O 3-D *Dream/Sonho*, convida às pessoas a pensar fora dos limites do passado e a sonhar com um modelo inovador, bem como a projetar imagens de um futuro almejado para a organização. O 4-D *Design* tem como proposta o desenvolvimento de planos de ação para se alcançar o sonho, criando a arquitetura social da organização. O 5-D *Destiny* operacionaliza os planos de ação, mobilizando apoios e recursos necessários para sua consecução.

No âmbito do 1-D, então, teve lugar a elaboração do protocolo de pesquisa, no qual se estabeleceu o passo a passo do trabalho, inclusive, a explicitação dos meios empregados na coleta e análise dos dados (VERGARA, 2013). Alguns princípios básicos foram seguidos: articulação de teoria, método e dados obtidos de múltiplas fontes; criação de um banco de dados para sistematizar conteúdos e auxiliar no encadeamento das evidências devidamente validados pelos participantes da pesquisa (MARCONDES; BRISOLA, 2014).

Além disso, foi construído um roteiro de questões a serem respondidas tanto individualmente como coletivamente pelos membros do grupo colaborativo por seis membros da SCGE/PE ativamente envolvidos no trabalho realizado: dois ligados ao nível estratégico, dois ao nível gerencial e dois ao nível operacional, todos oriundos das mais diversas áreas profissionais desse órgão de controle interno, de sorte que trouxeram variadas expertises enriquecedoras à discussão.

**Figura 01** – Desenho da pesquisa – Ciclo de 5-D



**Fonte:** adaptado de Cooperrider, Whitney e Stavros (2009)

Uma visão sintética do desenho da pesquisa foi transposta para o **Quadro 1**, em que tanto o 1-D como o 2-D foram considerados unidades temáticas, com seus elementos constitutivos e respectivos conteúdos, peculiares e tidos como passíveis de interpretação à luz de situações ou fenômenos em seu ambiente natural (CRESWELL, 2007).

**Quadro 1** – Elementos constitutivos e conteúdo das unidades temáticas da pesquisa

Unidade temática	Elementos constitutivos	Conteúdos
1-D Definição	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definir quem envolver no processo e porquê (grupo colaborativo)</li> <li>- Estabelecer pactos e acordos em torno do eixo básico da pesquisa e do roteiro não estruturado de questões a serem levantadas e analisadas em conjunto</li> <li>- Montar agenda de pesquisa documental, reuniões e oficinas apreciativas, com o grupo colaborativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formação de um grupo colaborativo, constituído por seis membros da SCGE/PE (dois representantes de cada nível: estratégico, gerencial e operacional), junto com o pesquisador</li> <li>- Ênfase no fator positivo importante para cada membro do grupo colaborativo integrante da SCGE/PE, indo desde valores individuais aos organizacionais intervenientes na análise apreciativa</li> <li>- Compromisso de salvaguardar o sigilo da identidade pessoal e institucional, conforme estabelecido nos pactos e acordos estabelecidos</li> </ul>
2-D Descoberta do núcleo positivo	<p>Investigação do que dá vida à SCGE/PE, com foco nos seus pontos fortes, em conexão com os mecanismos explicativos da configuração de organizações positivas, relacionados à atuação de uma instituição de <i>accountability</i> em um contexto de inovação social</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Delineamento de experiências exitosas; descrição da superação de desafios; projeção de imagem positiva (grandes realizações) e reconhecimento das tradições vitais da SCGE/PE</li> <li>- Identificação de fatores indicativos próprios do núcleo positivo, agrupados em termos-chave no contexto das discussões do grupo colaborativo, associados aos traços identificados com o perfil de uma instituição de <i>accountability</i></li> <li>- Evidências dos tipos de competências apreciativas encontradas na SCGE/PE</li> </ul>

**Fonte:** elaboração própria

O referido grupo colaborativo reuniu seis membros da organização envolvidos ativamente do trabalho realizado: dois ligados ao nível estratégico, dois ao nível gerencial e dois ao nível operacional, todos oriundos das mais diversas áreas profissionais da SCGE/PE, de sorte que trouxeram variadas expertises enriquecedoras do trabalho.

Dando andamento ao 2-D, procurou-se delinear o contexto de referência relativo ao surgimento da SCGE/PE, em decorrência da forte demanda social existente, à época, favorável à criação de um órgão de controle estadual que fosse montado com base em um perfil tecnicamente qualificado e bem definido, com um corpo funcional capaz de implementar e disseminar práticas de *accountability*.

Com isto, foi possível elaborar o perfil histórico-institucional da SCGE/PE, criada no ano de 2007,<sup>4</sup> por iniciativa do governo de

<sup>4</sup> A SCGE/PE foi criada em 2007 pela Lei nº 13.205/2007, na linha do programa de governo intitulado o Modelo de Governança para Resultados (PERNAMBUCO, 2007, 2014). Em 2009, foi editada a Lei Complementar Estadual nº 141, de 03

Pernambuco, que adotou um arranjo inovador para esse órgão que veio a ser configurado como uma organização positiva, com características de uma instituição de *accountability*, tal como se constatou junto com o grupo colaborativo em confronto com o levantamento documental realizado pelo pesquisador.

Note-se que a abordagem apreciativa envolve construção social e simultaneidade, dado que a investigação e as mudanças não ocorrem em momentos estanques, mas sim concomitantemente com a vontade coletiva (COOPERRIDER; WHITNEY; STRAVOS, 2009). Assim, foram coletados e analisados os dados, conforme se apresenta na próxima seção.

#### 4 DESENVOLVIMENTO DO ESTUDO (DISCUSSÃO E ANÁLISE)

Conforme o protocolo de pesquisa, em primeiro lugar houve uma sensibilização dos participantes acerca da natureza do trabalho, segundo as diferentes perspectivas adotadas, convergentes com o mapeamento do núcleo positivo dessa controladoria pública.

A exposição feita versou também sobre o roteiro semiestruturado de questões que seriam discutidas nas oficinas apreciativas (2-D). Foi adotado um tom conversacional com os seis membros do grupo colaborativo presentes e bem motivados. Nesse ambiente descontraído, a primeira abordagem enfocou o fator institucional importante que influenciou a decisão de cada um em ser parte da SCGE/PE, seguido de falas acerca do destaque pessoal dado pelos participantes às suas experiências, de acordo com o que cada um mais valorizava em si mesmos, no trabalho e na organização.

Sendo assim, o exame das evidências do fator institucional responsável pela escolha de cada membro do grupo em fazer parte da SCGE/PE, mostra as respostas individuais e a síntese feita pelos próprios participantes da oficina apreciativa, como exposto no *Quadro 2*.

---

de setembro de 2009, que orienta a atuação da SCGE/PE: o controle social e a transparência pública, o controle interno postulado em quatro funções essenciais (ouvidoria, controladoria, auditoria e correição) e a atuação preventiva de apoio ao gestor estadual (PERNAMBUCO, 2009).

**Quadro 2** – Fator institucional da SCGE/PE discutido na fase 2-D

Que fator institucional importante influenciou na decisão de cada membro do grupo colaborativo em ser parte da SCGE/PE	Síntese do Grupo
A finalidade a qual se propõe a SCGE me influenciou em ser parte dela. A possibilidade efetiva de mudança do quadro social e econômico no Estado em que vivemos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O resultado social da atuação da SCGE/PE</li> <li>- A possibilidade de participar do processo social mais ativamente</li> <li>- Vislumbrar um novo modelo de gestão pública</li> <li>- A função controle, especificamente a que está relacionada aos recursos públicos</li> <li>- Desenvolver atividade voltada para a transparência governamental</li> <li>- Fazer um trabalho desafiador</li> <li>- O surgimento do modelo da Controladoria Geral da União, criando uma área focal de estudo, o formato de trabalho e conhecimento</li> <li>- Perfil técnico da atividade desenvolvida pelo órgão</li> </ul>
Ser uma entidade de grande potencial para o efetivo controle dos recursos	
Colaborar com a sociedade de forma mais concreta	
Órgão novo com as atividades voltadas para o controle e transparência, requisitando um perfil técnico e com uma nova perspectiva de gestão pública	
O fomento às ações de controle dos recursos públicos, em função de uma sociedade que ainda carece muito de uma efetiva gestão desses recursos	
<p>                     Ao estudar para concursos públicos, com graduação em Ciências Contábeis, foquei meus estudos para os órgãos de controle, pois visualizava que tais órgãos tinham mais a ver com meu perfil de formação e de valores pessoais. Nos normativos legais estavam descritas as principais finalidades desses tipos de órgãos: responsáveis pela avaliação e fiscalização dos atos de gestão da Administração Pública. Havia outro fator importante nesse processo: participar da construção de um órgão central de controle interno no Estado, considerando que fui a 1ª turma de efetivos desse órgão e, antes disso, fazia já fazia parte dele mediante contrato temporário                 </p>	
O que cada um mais valoriza em si mesmo	Síntese do Grupo
Os meus valores e a capacidade de agregar / convergir	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valores pessoais</li> <li>- Capacidade de comunicação</li> <li>- Planejamento e inovação</li> <li>- Curiosidade, otimismo, desafiador, paciência</li> <li>- Ética</li> <li>- Vontade de aprender</li> <li>- Altruísmo</li> </ul>
Meus valores pessoais	
Facilidade de comunicação	
Curiosidade, otimismo, desafiador, paciência	
A constante busca de antever os benefícios sociais advindos do meu trabalho	
Perseguir a ética; buscar o aprendizado e a atualização; gostar do desafio de escrever, gostar de trabalhar em equipe; capacidade de planejar e buscar inovações	

O que cada um mais valoriza no trabalho que realiza na SCGE/PE	Síntese do Grupo
A possibilidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacidade de contribuição para aperfeiçoar a gestão pública</li> <li>- Possibilidade de contribuir na melhoria da qualidade de vida da sociedade</li> <li>- Trabalho em equipe</li> <li>- Dinamismo da atividade, os recursos tecnológicos e desenvolvimento de projetos estratégicos que impactarão o estado de Pernambuco</li> <li>- Atividades relacionadas ao planejamento e inovação</li> <li>- Relações interpessoais</li> <li>- Compromisso com a ética</li> </ul>
Gostar de trabalhar em equipe	
Por ser um órgão de Controle	
Dinamismo das atividades, colaboração do quadro, o uso de recursos tecnológicos e o desenvolvimento de projetos estratégicos que impactarão todo o estado	
A possibilidade de contribuir potencialmente para a melhoria da qualidade de vida da sociedade	
O planejamento, a inovação, boas relações interpessoais e o compromisso com a ética	
O que cada um mais valoriza na SCGE/PE	Síntese do Grupo
A congregação de esforços, coletivos e diversos, para o aperfeiçoamento da gestão pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Potencial de aperfeiçoar a gestão pública</li> <li>- Potencial inovador</li> <li>- Função de controle do desperdício</li> <li>- Ambiente institucional e técnico voltado para a transparência</li> <li>- Função social da atividade;</li> <li>- Posicionamento do órgão central de controle atuante em áreas-chave da gestão pública- Atribuições institucionais com respaldo legal e social</li> </ul>
Ser uma organização inovadora	
Por fazer parte de um sistema que minimiza os desperdícios	
Colaborativo, necessidade de inovar, perfil técnico e a sua função social	
O posicionamento central em termos de controle interno, no âmbito do executivo, que possibilita grande repercussão das ações	
Atuação de controle da gestão financeira, orçamentária, operacional e patrimonial pautadas na legalidade e legitimidade, bem como o compromisso com a transparência no setor público	

**Fonte:** dados da oficina apreciativa (2-D)

É possível extrair do **Quadro 2** que há uma visão institucional conectada com o social, expressa no controle no setor público e na representação de uma vertente teórica do conhecimento relacionado ao controle interno que busca legitimidade e construção de uma imagem positiva perante os diferentes públicos com que lida de forma transparente. Este discurso do grupo colaborativo parece bem alinhado com as evidências de que se está diante do florescimento de uma instituição de *accountability*, a exemplo do que foi referenciado por Filgueiras (2015) e Nemeç, Orviska e Lawson (2016).

Os participantes também debateram questões ligadas aos valores imersos no ambiente institucional e de operação de uma controladoria pública, os quais foram compartilhados e refletidos, inclusive em termos

de práticas e resultados decorrentes das experiências exitosas vivenciadas por cada um e disseminadas no grupo, representando os momentos de elevação da vida organizacional da SCGE/PE.

Observou-se o que foi referido por Finegold, Holland e Lingham (2002), autores que mencionam esta etapa como aquela em que os participantes do processo são convidados a se integrarem à história uns dos outros, sem menção a problemas ou situações deficitárias. Reflete-se sobre o que deu certo e pode vir a ser lembrado como algo que valeu a pena (*taken-for-grantedness*) e representa o melhor do que há, criando um ambiente de conexão das realizações e as tradições vitais observadas pelo grupo, como exposto no quadro 3 em prosseguimento à etapa D-2. Na ocasião foram compartilhadas as histórias exitosas da vida organizacional vivenciadas pelo grupo no contexto da atividade de *accountability* encontrada na SCGE/PE.

### Quadro 3 – Histórias exitosas relatadas pelo grupo colaborativo

Como parte do corpo funcional da SCGE/PE, descreva um momento ou experiência que você lembra ser a mais valiosa em seu trabalho, fruto de uma mudança institucional. Momento em que você estava mais animado, apaixonado e mais envolvido. Por favor, descreva em detalhes, os desafios, as pessoas envolvidas, o ambiente institucional à época, qual foi a mudança institucional que gerou esse momento exitoso, enfim, nos faça viver sua história também
“Em julho/2011, à área de Informações Estratégicas, a qual eu fazia parte, identifiquei o risco de o Estado de Pernambuco não atingir o percentual constitucional mínimo de 25% da Receita Líquida de Impostos com Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), o chamado % de Educação. (...). No fim, após muito esforço e dedicação coletiva, conseguimos atingir a meta estabelecida em meados de dezembro”
“Foi a construção do atual organograma da SCGE. (...). A mudança institucional fez os servidores saírem da rotina e participarem de debates acerca de alterações no organograma da SCGE. (...) a instituição passou a representar minha cara também, eu achei isso muito valioso”
“Em um trabalho feito na SES (Secretaria Estadual de Saúde) em 2015, através do PCG (Plano de Contingenciamento dos Gastos) fizemos um trabalho significativo onde atuamos na redução de uma renovação contratual que devido a um erro no contrato seria reajustado em 90% de forma que previa, ao invés de aumentar, foi reduzido em 10% do valor original”
“Tive a felicidade de participar diretamente na construção, desenvolvimento e conclusão desse plano estratégico. A SCGE, dada a relevância do PCG para o Estado, envolveu todos seus servidores para, além das atividades normais de seus setores, paralelamente, acompanhar, <i>in loco</i> , as ações de monitoramento e orientação dos gastos em cada órgão e entidade estadual”
“Ao entrar como efetiva em 2010, fui chamada para Chefia de Prestações de Contas do FUNCULTURA – Fundo Pernambucano de Incentivo à Cultura. (...). Fizemos então um Projeto de Transição de Prestações de Contas do FUNCULTURA para a FUNDARPE - Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco, contemplando inclusive treinamento de equipe Fundarpe na Controladoria por mais de 12 meses. (...). Apesar de não ter ficado para todo processo final de transição, pois, já estava trabalhando com o Portal da Transparência, foi um dos momentos mais empolgantes, pude ver a concretização de ajustes necessários de um órgão tão novo quanto a SCGE.”

**Fonte:** Dados da oficina apreciativa

As histórias de “pico” contadas neste momento da oficina apreciativa e a discussão sobre as impressões de cada relato resultaram no reconhecimento pelo grupo colaborativo de que o núcleo positivo da SCGE/PE pode ser expresso pelos elementos constantes no quadro 4, em que se destacam grandes realizações, momentos exitosos e relatos ligados às tradições vitais e valores histórico-institucionais do órgão.

**Quadro 4** – Núcleo positivo da SCGE/PE

<ul style="list-style-type: none"><li>• Área de Informações Estratégicas</li><li>• Monitoramento de riscos</li><li>• Fomento ao controle social</li><li>• Legitimação de uma atuação, preventiva e concomitante frente a gestão pública estadual</li><li>• Organograma que representa a essência da SCGE</li><li>• Consciência do resultado social advindo do trabalho realizado</li><li>• Governança democrática</li><li>• Monitoramento da qualidade do gasto</li><li>• Inovação</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Efetividade nas ações</li><li>• Atuação proativa e persistente</li><li>• Capacidade de mudança com foco na efetividade</li><li>• Alto Comprometimento do quadro funcional</li><li>• Espírito crítico</li><li>• Capacidade de mobilização</li><li>• Capacidade de absolvição de responsabilidades funcionais</li><li>• Quadro funcional tecnicamente qualificado e inovador</li></ul>
--	--

**Fonte:** dados da oficina apreciativa

De seu detalhamento abstrai-se que o grupo colaborativo entende o núcleo positivo da organização em três grupamentos básicos: técnicas, procedimentos e resultados advindos da atuação de uma instituição de *accountability*, ambiente organizacional e o modelo de governança existente, e características que valorizam positivamente o corpo funcional da SCGE/PE.

Em outras palavras técnicas, procedimentos e resultados dão materialidade ao núcleo positivo da SCGE/PE, com os quais se pode superar desafios em diferentes circunstâncias, como se registra no relato do *controller* estadual, descrito em um dos depoimentos:

Em julho/2011, a área de Informações Estratégicas, a qual eu fazia parte, identificou o risco do Estado de Pernambuco em não atingir o percentual constitucional mínimo de 25% da Receita Líquida de Impostos com Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), o chamado % de Educação. (...). No fim, após muito esforço e dedicação coletiva, conseguimos atingir a meta estabelecida em meados de dezembro.”; “(...) O PCG, permitiu, tendo por base a inflação de 2015, acumulado em de 10,67%, por exemplo, uma economia de R\$ 36 milhões em locação de veículos e equipamentos; R\$ 37 milhões em diárias; R\$ 260 milhões em serviços terceirizados; R\$ 8,2 milhões em telefonia fixa e móvel, fazendo o gasto neste item voltar aos patamares

de 2008; R\$ 5,1 milhões em combustível; R\$ 4,3 milhões em passagens aéreas; R\$ 1,3 milhões e passagens e diárias internacionais; R\$ 10,9 milhões em consultorias; e R\$ 7,8 milhões em publicidade. (Membro 4)

Já a perspectiva ligada ao ambiente organizacional e ao modelo de governança está associada à abertura do órgão em face das inovações propostas por seu corpo funcional, o qual tem referência positiva quanto à receptividade da opinião dos níveis subalternos no processo decisório da SCGE/PE, quando estes expressam sua natureza técnica: “debater propostas em conjunto com todos os servidores da SCGE. Propor alterações no organograma, inicialmente elaborado pela alta administração, que representasse bem a essência da Controladoria” (Membro 5).

Outro exemplo pode ser apreendido dos diálogos que trataram da alteração do organograma da SCGE/PE, quando foi posto por um dos membros do grupo que o mais marcante nesse processo de construção foi saber que a nova estrutura orgânica iria ter a sua “cara”, isto é, iria, também, ser fruto de contribuição de cada um.

Aqui se insere mais uma perspectiva apontada pelo grupo como parte da positividade da SCGE/PE, percebida na vivência de seu corpo funcional, conforme traços institucionais que moldam a cultura desse órgão de controle. As falas do grupo colaborativo denotaram existir um perfil organizacional no qual seus membros se identificam como sendo comprometidos, aguerridos, críticos, capacitados, inovadores e cômicos de suas responsabilidades e da repercussão social advinda do resultado do trabalho que realizam. Assim se explicita o comentário feito por um de seus integrantes: “(...) destaco o espírito vanguardista. Eles buscam ser vanguarda, a gente percebe um corpo muito qualificado(...)” (Extratos de falas do Membro 3).

As respostas do grupo quando perguntado acerca dos significados das experiências exitosas descritas pelos participantes sinalizaram para os seguintes termos: efetividade, evolução, mobilidade e inovação, como características que se orgulham de possuir.

Por fim, a descoberta do núcleo positivo da SCGE/PE, tornou possível identificar claramente a presença de três das quatro competências apreciadas indicadas por Barrett (1995) e incorporadas por Cooperrider; Whitney; Stavros (2009): competência expansiva; competência generativa; e competência colaborativa.

Não menos importante é o que diz respeito à capacidade afirmativa do grupo colaborativo, notada quando se teve oportunidade de fazer um balanço conjunto dos resultados obtidos ao longo desta pesquisa. Os dados chamam a atenção para essa importante área da gestão governamental e sua positividade, construindo a percepção de que se está distante de uma instituição de *accountability*.

Como foi posto nos procedimentos metodológicos, o recorte do trabalho cobriu apenas o 1-D e o 2-D, não obstante se ter avançado para a etapa do 3-D, passo seguinte da pesquisa em que se pode aprofundar a discussão do modelo da SCGE/PE como uma inovação social, incorporada tanto no sentido cognitivo de sua atuação como em seu comportamento normativo aberto à transformação e intercâmbio com a sociedade.

## 5 CONCLUSÃO

O presente artigo produziu frutos decorrentes de temas interdisciplinares que cercam estudos consistentes com a inovação social, representada empiricamente no estudo de caso da SCGE/PE, segundo o duplo olhar de sua configuração como organização positiva e instituição de *accountability*.

Para tanto, recorreu-se a um quadro de referência que conjugou *design* institucional, positividade organizacional e controladoria pública. Da IA, foi extraída a fundamentação epistemológica requerida pela natureza de um estudo que se respaldou no modelo de 5-D, com ênfase no 1-D e D-2, ao qual se associou um roteiro de trabalho que foi se desdobrando no curso da abordagem feita na SCGE/PE. O desenvolvimento da pesquisa somente foi possível porque se contou com um grupo colaborativo com o qual se compartilhou teoria, coleta e análise de dados, contemplando sínteses e reflexões validadas pelos participantes.

A descoberta do núcleo positivo da SCGE/PE, traduzido nas técnicas, procedimentos e resultados por ela atingidos, denota a importância das práticas dialógicas que tiveram lugar no seu espaço físico e orgânico. Entende-se que elas apontaram para a existência de possibilidades, opções e oportunidades de mostrar seu valor perante desafios superados e por enfrentar, razão pela qual se acredita que a SCGE/PE está apta a seguir o caminho da legitimidade e ser reconhecida no cenário institucional, sobretudo no campo da gestão e controle exercidos no setor público.

O exemplo da positividade encontrada na SCGE/PE leva a uma das conclusões de que esta somente fortalece seu papel na produção de informação para a tomada de decisão, de variadas formas. Desde a consolidação de informações estratégicas e monitoramento de riscos até o fomento ao controle social. Para tanto, verifica-se que sua atuação ocorre por meio de canais preventivos que se antecipam ou acionam mecanismos que evitam eventuais desvios de conformidade nos gastos públicos, junto aos gestores estaduais. Com isto, tem-se a garantia do pleno exercício da função de controle interno na gestão governamental perante os cidadãos, em contraponto com a inovação social emergente, simbolizada na configuração de uma instituição de *accountability*.

Tal afirmação resulta dos achados da pesquisa, que trazem evidências acerca do modelo de controle encontrado na SCGE/PE e de sua capacidade de fazer uso da prevenção como uma ferramenta eficaz para reduzir a corrupção e promover a integridade pública, contando com um quadro funcional qualificado e consciente das responsabilidades que lhes cabe pôr em prática.

O contato com os membros da SCGE/PE mostrou ser bastante promissor o delineamento de traços básicos de elementos típicos das instituições de *accountability*, determinados pelos valores individuais e os da própria organização. Das respostas dadas às questões apreciativas obteve-se conteúdos que revelam existir comprometimento profissional e ético como algo presente na visão do grupo colaborativo, reforçando a imagem positiva pertinente com a cultura de um órgão de controle.

Conclui-se, então, segundo o recorte empírico ora realizado, que esta pesquisa apreciativa conseguiu trilhar o caminho para se entender como funcionam as organizações positivas e se compreender que estas podem se tornar um canal de manifestação legítima de *accountability*. Um exemplo é a responsabilização interna dos indivíduos aos mais altos padrões institucionais e sua luta em prol do bom posicionamento de um órgão central de controle na estrutura governamental. Não é demais apontar que a atuação da SCGE/PE incide sobre áreas-chave da gestão pública estadual, cabendo que seu potencial poderá ser ainda mais explorado porque seu corpo funcional reúne fortes competências apreciativas a serem aproveitadas.

Por fim, deve ser lembrado que o estudo da SCGE/PE como organização positiva instituição de *accountability* constitui um recorte da realidade institucional delimitado em uma pesquisa apreciativa cujos

desdobramentos não foram inteiramente esgotados neste artigo. Ou seja, os avanços que se seguiram ao 1-D e 2-D, no contexto do ciclo apreciativo, produziram resultados que fortalecem o argumento do papel da SCGE/PE como um caso de inovação social na atividade de controle exercida no setor público. Este é um ponto a ser considerado na defesa dessa instituição de *accountability*, como algo a ser legitimado e valorizado. Certamente, este é um tema a ser trabalhado em futuros artigos e pesquisas extensivas a trabalhos que venham a aprofundar os temas que foram aqui abordados.

## REFERÊNCIAS

- ARANHA, A. L.; FILGUEIRAS, F. Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. Brasília: *Enap*, Cadernos, 44. 2016
- AVITAL M.; BOLAND, R. J. Managing as Designing with a Positive Lens. In AVITAL, M.; BOLAND, R. J.; COOPERRIDER, D. L. (Eds.), *Designing Information and Organizations with a Positive Lens*. Advances in Appreciative Inquiry Series. Oxford: Elsevier Science, v. 2. 2008.
- AZIZ, M. A. A.; RAHMANB, H. A.; ALAMC, M. M.; SAIDC, J. Enhancement of the Accountability of Public Sectors through Integrity System, Internal Control System and Leadership Practices: A Review Study. *Procedia Economics and Finance*, n. 28, p. 163–169, 2015.
- BARRETT, F. J. Creating appreciative learning cultures. *Organizational Dynamics*, n. 24, p. 36-419. 1995.
- BEKKERS, V. J. J. M.; TUMMERS, L. G.; VOORBERG, W. H. *From public innovation to social innovation in the public sector: a literature review of relevant drivers and barriers*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam, 2013.
- BIANCHI, C. Improving performance and fostering accountability in the public sector through system dynamics modelling: From an “external” to an “internal” perspective. *Systems Research and Behavioral Science*, n. 27, p. 361–384, 2010.
- BIGNETTI, L. P. As inovações sociais: uma incursão por ideias, tendências e focos de pesquisa. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 47, n. 1, p. 3-14, 2011.
- BORINELLI, M. L. *Estrutura Conceitual Básica de Controladoria: Sistematização à Luz da Teoria e da Praxis*. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 2006.
- BOWRIN, A. R. Internal control in Trinidad and Tobago religious organizations. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, v. 17, n. 1, p. 121–152, 2004.
- BUSHE, G. R.; KASSAM, A. F. When is Appreciative Inquiry transformational? A Meta-case analysis. *The Journal of Applied Behavioral Science*, v. 41, n. 2, p. 161-181, 2005.

CAMERON, K. S.; BRIGHT, D.; CAZA, A. Exploring the relationships between organizational virtuousness and performance. *American Behavioral Scientist*, v. 47, p. 1-24.2004.

\_\_\_\_\_.; DUTTON, J. E.; QUINN, R. E. *Positive organizational scholarship: Foundations of a new discipline*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers. 2003.

CAMPOS A. M. *Accountability: Quando Podemos Traduzi-la para o Português? Revista de Administração Pública*, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CAVALCANTE, M. C. N.; LUCA, M. M. M. Controladoria como Instrumento de Governança no Setor Público. *Revista de Educação e Pesquisa Contábil*, v. 7, n. 1, p. 73-90, janeiro/março 2013.

CAVALCANTE, D. S.; LUCA, M. M. M.; PONTE, V. M. R.; GALLON, A. V. Características da Controladoria nas Maiores Companhias Listadas na BM&FBOVESPA. *Revista Universo Contábil*, v. 8, n. 3, p. 113-134, jul/set. 2012.

CHELIMSKY, E.; SHADISH, W. *Evaluation for the 21st Century*. Thousand Oaks: Sage. 1997.

COOPERRIDER, D. L.; GODWIN, L. N. Positive Organization Development: Innovation-inspired Change in an Economy and Ecology of Strengths. In CAMERON, K. S.; SPREITZER, G. M. (Eds.). *The Oxford Handbook of Positive Organizational Scholarship*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

\_\_\_\_\_.; SRIVASTVA, S. Investigação Apreciativa na vida organizacional. In. COOPERRIDER, D. L.; WHITNEY, D.; STAVROS, J. M. *Manual da Investigação Apreciativa – Para Líderes da Mudança*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009.p. 407-451.

\_\_\_\_\_.; WHITNEY, D.; STAVROS, J. M. *Manual da Investigação Apreciativa – Para Líderes da Mudança*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009.

\_\_\_\_\_.; WHITNEY, D. *Investigação Apreciativa*. Tradução: Nilza Freire. Rio de Janeiro: Quality Mark, 2006.

CRESWELL, J. W. *Projeto de Pesquisa: Métodos qualitativos, quantitativos e mistos*. 2ª ed. São Paulo: Artmed. 2007.

CRISES (CENTRE DE RECHERCHE SUR LES INNOVATION SOCIALES). *Les innovations sociales*. Disponível em <http://crises.uqam.ca/le-centre/presentation.html> Acesso em 11 ago. 2017.

CRUZ, M. C. M. T.; SINELLI, M. V. C.; SILVA, T. A. B.; CARVALHO, M. A. T. Controle interno em municípios brasileiros: uma análise das controladoria-gerais dos municípios diante do modelo da Controladoria-Geral da União. *Revista de Gestão Pública*, v. 3, n. 2, p. 297-328, jul – dez. 2014.

CUNHA, M. P. *Organizações Positivas*. Lisboa: Millennium. 2009.

\_\_\_\_\_.; REGO, A.; LOPES, M. P. Comportamento Organizacional Positivo. *Análise Psicológica*, v. 31, n. 4, p. 313-328, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/aps/v31n4/v31n4a01.pdf>>Acesso em: 22 mar. 2017.

- DAMBRIN, C.; LAMBERT, C.; SPONEM, S. Control and change - Analysing the process of institutionalisation. *Management Accounting Research*. v. 18, p. 172-208, mar. 2007.
- DUTTON, J. E.; SONENSHEIN, S. Positive Organizational Scholarship. In S. LOPEZ, & A. BEAUCHAMPS (Eds.), *Encyclopedia of positive psychology*. Malden: Blackwell, 2007.
- EUROPEAN COMMISSION. *Social innovation research in the European Union Approaches, findings and future directions*. Policy Review. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013. Disponível em: [http://www.gppq.fct.pt/h2020/docs/brochuras/society/social\\_innovation%20in%20the%20eu.pdf](http://www.gppq.fct.pt/h2020/docs/brochuras/society/social_innovation%20in%20the%20eu.pdf) Acesso em: 18 mar. 2017.
- EVANS, M. Participação social: lições aprendidas da Europa. In ANTERO, S. A.; SALGADO, V. A. P. (orgs.). *Participação Social: textos para discussão*. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG / Editora IABS. 2013.
- FILGUEIRAS, F. O fortalecimento das instituições de *accountability* no Brasil. *Relatório Final*. UFMG. Agosto. 2015. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/289344654\\_O\\_fortalecimento\\_das\\_instituicoes\\_de\\_accountability\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/289344654_O_fortalecimento_das_instituicoes_de_accountability_no_Brasil) Acesso em: 4 jan. 2017.
- \_\_\_\_\_. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011.
- FINEGOLD, M. A.; HOLLAND, B. M.; LINGHAM, T. Appreciative Inquiry and public dialogue: an approach to community change. *Global Journal*, n.2, p. 235-252, 2002.
- FRY, R. E. Accountability in Organizational Life: Problem or Opportunity for Nonprofits? *Nonprofit Management & Leadership*, v. 6, n. 2, p.181-195, 1995.
- GOMES, A. O.; PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V.; OLIVEIRA, T. E. A institucionalização da Controladoria no âmbito do Poder Executivo Municipal no Estado do Ceará. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, v.16, n. 1, p. 35-50, jan. 2013.
- HAMMOND, S. A. *The Thin Book of Appreciative Inquiry*. Plano: Thin Book Publishing. 1998.
- HUANG. P. H.; BLUMENTHAL. J. A. Positive Institutions, Law, and Policy. In Lopez, S. J.; Snyder, C. R. *The Oxford Handbook of Positive Psychology*. 2ª ed. Oxford: Oxford University Press. 2012.
- JULIANI, D. P.; JULIANI, J. P.; SOUZA, J. A.; HARGER, E. M. Inovação social: perspectivas e desafios. *Espacios*, v. 35, n. 5, p. 1-23, 2014.
- MARCONDES, N. A. V.; BRISOLA, E. M. A. Análise por triangulação de métodos: um referencial para pesquisas qualitativas. *Revista Univap*, v. 20, n. 35, p.201-208, 2014.

MARUJO, H. A.; NETO, L. M.; CAETANO, A.; RIVERO, C. Revolução positiva: Psicologia positiva e práticas apreciativas em contextos organizacionais. *Comportamento Organizacional e Gestão*, v.13, n. 1, p. 115-136, 2007.

MASAYUKI NAKAGAWA, M.; RELVAS, T. R. S *Accountability*: a razão de ser da Contabilidade. *REPeC - Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, v. 1, n. 3, art. 5, p. 83-100, set/dez. 2007.

NEMEC, J.; ORVISKA, M.; LAWSON, C. The Role of Accountability Arrangements in Social Innovations: Evidence from the UK and Slovakia. *The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, v. IX, n. 1, p. 73-96, 2016. Disponível em: <<https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/nispa.2016.9.issue-1/nispa-2016-0004/nispa-2016-0004.pdf>> Acesso em: 04 mar. 2017.

OCDE (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO OU ECONÓMICO). *OECD and Post-2015 Reflections. Building more effective, accountable, and inclusive institutions for all*. Element 6, Paper 1. Paris: OCDE, 2015. Disponível em: [https://www.oecd.org/dac/\\_POST-2015%20effective%20and%20accountable%20institutions.pdf](https://www.oecd.org/dac/_POST-2015%20effective%20and%20accountable%20institutions.pdf) Acesso em: 18 abr. 2017

OLIVEIRA, L. G.; SANTANA, R. F. L.; GOMES, V.C. *Inovação no setor público*: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Brasília: ENAP, 2014.

OSCH, W.; AVITAL, M. Generative Collectives. In *Proceedings*. Paper 175. International Conference on Information Systems – ICIS. 2010.

PAUL, S. Accountability in public services: exit, voice and control. *World Development*, n. 29, p. 1047-1060, 2002.

PEIXE, B. C. S. *Finanças Públicas*: controladoria governamental. Curitiba: Juruá. 2002.

PERES-NETO, L. *Accountability*, Transparência e a Comunicação Organizacional. *Anais do Encontro Anual dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação - Compós*, Belém, de 27 a 30 de maio de 2014. Disponível em: [http://compos.org.br/encontro2014/anais/Docs/GT07\\_COMUNICACAO\\_EM\\_CONTEXTOS\\_ORGANIZACIONAIS/peres\\_netto\\_luiz\\_accountability\\_transparencia\\_com\\_org\\_2191.pdf](http://compos.org.br/encontro2014/anais/Docs/GT07_COMUNICACAO_EM_CONTEXTOS_ORGANIZACIONAIS/peres_netto_luiz_accountability_transparencia_com_org_2191.pdf) Acesso em: 14 jan. 2017

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco. *Controle Interno*. Recife: Instituto Publix, 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar n 141*, de 3 de setembro de 2009. Dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco. Recife, Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, 2009. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=2&numero=141&complemento=0&ano=2009&tipo=&url=>

\_\_\_\_\_. *Lei n° 13.205*, de 19 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, e dá outras providências. Recife, Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, 2007. Disponível em: <http://legis.alepe>.

[pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=13205&complemento=0&ano=2007&tipo=&url=](http://pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=13205&complemento=0&ano=2007&tipo=&url=) Acesso em: 18 abr. 2017.

PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V. *Manual de auditoria governamental*. São Paulo: Atlas. 2003.

PHILLS, J. A.; DEIGIMEIER, K.; MILLER, D. T. Rediscovering social innovation. *Stanford Social Innovation Review*, v. 6, n. 4, p. 1-16, Fall, 2008.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*. v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

RUFFNER, M.; SEVILLA, J. Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control. *OECD Journal on Budgeting*, v. 4, n. 2, p. 123-141, 2004.

SANTANA, C. C. A. *O modelo gerencial do controle interno governamental*: as melhores práticas de Pernambuco. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração), Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. 2010.

SCRIVEN, M. *The Logic of Evaluation*. Invernes: Edgepress. 1982.

SILVA, E. F. *Controladoria na administração pública*: manual prático para implantação. São Paulo. Atlas, 2013.

SLOMSKI, V. *Controladoria e governança na gestão pública*. 1ª ed. São Paulo. Atlas, 2012.

SOUZA, B. C.; BORINELLI, M. L. *Controladoria*. São Paulo: Atlas, 2012.

VARONA, F. Todavía Es Posible Soñar: Teoría Apreciativa y Comunicación Organizacional. *Organicom*, ano 1, n. 1, p. 13-33, ago. 2004.

VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

WAFKINS, J.; MOHR, B.; KELLY, R. *Appreciative inquiry*: change at the speed of imagination. 2 ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2001.



# UMA ANÁLISE DOS RESULTADOS ECONÔMICOS E FISCAIS DA PRIVATIZAÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS DE TELECOMUNICAÇÕES

*An analysis of fiscal and economic results of state owned  
telecommunication companies*

Marcelo Sampaio de Alencar<sup>1</sup>

## RESUMO

O artigo apresenta uma análise do processo de privatização, incluindo os antecedentes históricos de privatizações anteriores. São apurados os resultados das privatizações, em termos de acúmulo de poder e riqueza pelas empresas. Investigam-se também os investimentos das empresas, os resultados obtidos, e o impacto da privatização nos impostos do Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Privatização. Empresas Estatais. Resultados Econômicos.

## ABSTRACT

The article presents an analysis of the privatization process, including the historical antecedents of previous privatizations. The results from the privatizations are computed, in terms of power and wealth accumulation by the companies. The investments by the companies are also investigated, as well as the obtained results, and the impact on the taxation in Brazil.

**KEYWORDS:** Privatization. State Companies. Economic Results.

Data de submissão: 31/01/2015

Data de aceite: 30/01/2018

## 1 INTRODUÇÃO

Agora que o governo Fernando Henrique Cardoso está distante no tempo, o que possibilita uma análise econômica sem viés ideológico,

---

<sup>1</sup> Professor Titular da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), doutor pela University of Waterloo, Canadá, presidente do Instituto de Estudos Avançados em Comunicações (Iecom). [malencar@dee.ufcg.edu.br](mailto:malencar@dee.ufcg.edu.br)

cumprir investigar os resultados da privatização das empresas estatais de telecomunicações, realizada a partir da alteração da Constituição e promulgação da Lei Geral das Telecomunicações, em 1997. A maneira como foi realizada a privatização tornou os custos de telefonia, fixa e móvel, os mais elevados do mundo, segundo relatório da União Internacional de Telecomunicações (ALENCAR, 2011a).

Para realizar uma análise completa do processo de privatização é preciso verificar os antecedentes históricos, que incluem estatizações e privatizações anteriores, quais os resultados das privatizações, em termos de acúmulo de poder e riqueza pelas empresas. Além disso, é importante investigar os investimentos das empresas, os resultados obtidos, e o impacto da privatização nos impostos do País.

## **2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

Para ir ao âmago do tema, vale a pena lembrar os trabalhos de Kurt Rudolf Mirow e René Armand Dreifuss, que desenvolveram teses importantes para o entendimento da história recente do País. Kurt Rudolf Mirow ficou famoso ao ser enquadrado na Lei de Segurança Nacional pelo ministro Armando Falcão, ao publicar, em 1977, o livro “A Ditadura dos Cartéis”, no qual denunciou o plano de multinacionais para dominar o mercado brasileiro (MIROW, 1978).

O livro traz um depoimento impressionante sobre como atuam as empresas multinacionais. O autor, um industrial sem compromisso com ideologias ou movimentos políticos, foi diretor da Codima S.A. e sofreu as manobras e ameaças de um cartel internacional. Por isso, passou a investigar os problemas que as grandes corporações estrangeiras criam ao dominarem o mercado com acordos nefastos para os países onde atuam.

Ele foi um enorme sucesso porque divulgou, pela primeira vez, de forma direta e documentada, as práticas obscuras das grandes empresas multinacionais, no que se refere à conquista e manutenção de mercados cativos para seus produtos e à eliminação de concorrentes. Mirow também publicou a continuação, intitulada “Condenados ao Subdesenvolvimento”, em 1978, e “Loucura Nuclear”, em 1979, críticas ao programa nuclear brasileiro.

Sua tese explica a cartelização do mercado brasileiro em setores que vão das telecomunicações aos automóveis, nos quais as empresas combinam e praticam preços até três vezes superiores aos praticados nos Estados Unidos, por exemplo, descontados os impostos. Na área de telecomunicações, os preços podem chegar a 200 vezes aqueles cobrados em países como a Índia.

Essa formação de cartéis ficou patente na área de comunicações após a privatização. Os preços reais dos serviços são rigorosamente idênticos, mesmo que disfarçados em promoções, bônus, e outras artimanhas usadas pelas empresas. Com essa combinação de preços, em um sistema oligopolista, as empresas amealham lucros elevados, ano a ano, como a Vivo que apresentou uma receita líquida anual de R\$ 18,1 bilhões, em 2010, 8,8% a mais que os R\$ 16,6 bilhões de 2009.

Por conta da receita da Vivo, sua holding, a Telefónica de Espanha, obteve, em 2010, um lucro recorde de 10,167 bilhões de euros, o que corresponde a um aumento de 30,8% em relação ao ano anterior. Esse é um indicador da imensa remessa de lucros feita para o exterior, e a Vivo é apenas uma das empresas que dominam o setor. É interessante notar que, na Espanha, a Telefónica teve prejuízo no mesmo período (ALENCAR, 2011b).

René Armand Dreifuss publicou o livro “1964: A conquista do Estado. Ação Política, Poder e Golpe de Classe”, em 1981, no qual analisa os acontecimentos de 1964 como um projeto cuidadosamente arquitetado para tomada do poder no Brasil. Dreifuss apontou a participação de setores economicamente dominantes na derrubada do presidente João Goulart (DREYFUSS, 1981).

Ele mostrou também o papel desempenhado por instituições civis na derrubada do governo, como a Campanha da Mulher pela Democracia (CAMDE), o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) e o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), além de jornais e revistas de grande circulação, na época, cooptadas para associação ao golpe. Esses periódicos, além de empresas de rádio e televisão, receberam grandes somas, geralmente na forma de verbas para anúncios, para criar na classe média, a ilusão de que o País estaria prestes a ser tomado pelos comunistas. E o efeito foi devastador sobre essa camada da população, que passou a aderir ao golpe.

Os fundadores desses organismos tinham perfis ideológicos diferentes, mas partilhavam certa identidade em suas relações econômicas multinacionais e associadas, em seu posicionamento anticomunista e em sua ambição de reformular o Estado. Dreifuss agregou ao livro uma minuciosa pesquisa documental para mostrar a participação da sociedade civil organizada, até então pouco percebida, na ação dos militares.

Empresas foram criadas, no Brasil e no exterior, para coletar dinheiro de empresários e investi-lo em empreitadas como a compra de revistas e jornais, investimento em anúncios em todas as mídias, pagamento de palestras de especialistas e pagamento de propinas. Governantes,

que não podiam ter depósitos das empresas beneficiadas em suas contas, certamente poderiam receber para ministrar palestras, por exemplo.

O trabalho de Dreifuss ilumina o lado obscuro da privatização, feita no governo Cardoso, mas iniciada na época de José Sarney e continuada no governo de Fernando Collor de Mello. Por mais de uma década, jornais e revistas foram aliciados, com gordas verbas publicitárias, para criticarem o modelo estatal que havia sido criado pelos militares, que governavam o Brasil desde o golpe de 1964. Esse modelo estatizante iniciou com a criação da Embratel, em 1965, mas só foi implantado completamente com a Telebrás, em 1972.

No governo Juscelino Kubitschek o setor de telecomunicações estava em colapso no País. As empresas privadas, que dominavam a geração, transmissão e distribuição de energia, o transporte por bondes, as telecomunicações, a mineração, entre outras áreas, desde a época do Império, há muito haviam parado de investir (ALENCAR, 2011c). Não havia telefones para vender no Brasil, e quem dispunha do aparelho não ouvia sinal de discar, porque as centrais estavam congestionadas. Os militares, provavelmente a contragosto, acabaram tomando uma medida socializante e estatizaram as empresas. No entanto, todas as matrizes das multinacionais receberam polpudas compensações pela estatização de suas subsidiárias brasileiras.

A Telebrás, estatal holding das empresas de telecomunicações, só foi criada em 1972, o que mostra que a estatização teve vida efêmera no Brasil. Como as estatais foram privatizadas a partir de 1997, o período estatizante durou apenas 25 dos 500 anos de história do País. Parte da ilusão criada pela propaganda, que fazia a classe média achar que, no Brasil, as telecomunicações sempre haviam sido do Estado. É interessante notar que, ao contrário de quase todos os países europeus, o rádio e a televisão sempre foram privados no Brasil. Um modelo que Getúlio Vargas tentou mudar, com a estatização da Rádio Nacional, criada por Edgard Roquete Pinto, em 1923, como Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, mas que não vingou.

O paradoxal de tudo isso é notar que a estatização, uma atitude tipicamente socialista, foi feita pelos militares, notoriamente anticomunistas. E a privatização, uma ação geralmente atribuída à direita, foi realizada pelo socialista Fernando Henrique Cardoso. E o Brasil, que tinha patentes próprias e era autossuficiente na produção de quase todos os equipamentos de telecomunicações, de centrais telefônicas a cabos ópticos, virou um exportador de divisas e importador de dispositivos. O déficit da balança comercial do setor eletroeletrônico chegou a R\$ 27,3 bilhões, em 2010 (CENTRAL, 2010). Nada menos que R\$ 5 bilhões a

mais que todo o valor arrecadado pelo governo Cardoso com a venda de todas as empresas de telecomunicações do País.

Em uma espécie de nostalgia da era pré-estatização, hoje em dia se tornou difícil realizar uma chamada com apenas uma tentativa, e mantê-la por toda a conversação. Os acessos estão sempre ocupados, e as ligações são perdidas, e refeitas, várias vezes em apenas uma conversação (ALENCAR, 2011d). A falta de investimento das empresas privadas levou o País a um estado caótico em que as taxas de transmissão, para contratos de serviços de terceira geração (3G), caríssimos, se comparados com os preços praticados nos países listados no relatório da International Telecommunications Union (ITU), que deveriam fornecer 2 Mbit/s, não chegam a 100 kbit/s, fora do centro das capitais. E isso obrigou o governo federal a reviver a Telebrás, para instalar uma rede de banda larga, com taxas de transmissão e custos adequados.

Por outro lado, as taxas de bloqueio, que não deveriam ultrapassar 1%, para o serviço fixo, e 2%, para o serviço móvel celular, chegam a 10% e 20%, ou seja, uma ligação em cinco de celular é bloqueada por falta de enlaces, na hora de maior movimento (HMM). As quedas de ligação são frequentes, principalmente por conta do uso indiscriminado de voz sobre protocolo Internet (VoIP) pelas empresas, sem preocupação com qualidade de serviço (QoS), o que ocasiona perda de pacotes. O pior de tudo isso é que os usuários estão pagando pelo serviço do tipo circuito, teoricamente mais estável, e recebendo o serviço datagrama, ou pacote, que é ineficiente para o tráfego de voz.

### **3 AS EMPRESAS ACUMULAM PODER**

A Anatel avaliou os grupos com Poder de Mercado Significativo (PMS) no País. Por conta do controle que têm sobre esses mercados, essas operadoras devem cumprir medidas de regulação específicas, como compartilhar sua rede ou ter preços de referência controlados (ALENCAR, 2011e). Em infraestrutura e oferta de banda larga, existem no Brasil 1,2 mil municípios em que não há empresa com poder de mercado significativo. A Telemar tem PMS em 3763 municípios, a Telefônica controla 591 cidades, e a Telmex 49. A Telefônica e a Telmex partilham o poder de mercado em 44 municípios e a Telmex e Telemar controlam juntas cinco cidades.

Em relação à interconexão fixa e móvel, o grupo Telemar tem PMS em 4919 municípios e a Telefônica em 645 municípios. No transporte local, a Telemar é PMS em 3934 cidades, a Telefônica em 606 municípios e há 1025

municípios sem nenhuma operadora com poder de mercado significativo. No mercado de comunicações de longa distância, a Telemar é PMS em 3934 municípios. A Telmex é PMS em 1093 municípios e, em 687 deles, compartilha a condição com a Telemar. O grupo Telefônica controla 606 municípios, em 295 dos quais a Telmex também exerce poder. Em 913 municípios não há nenhuma operadora com PMS (TELEBRASIL, 2017).

Considerando a infraestrutura de acesso à rede móvel, a Oi tem PMS em 25 áreas de registro, a Vivo em 16, a Claro em seis e a TIM em uma. Na interconexão em rede móvel, a Oi tem PMS nas regiões de sua área de concessão e a Vivo em São Paulo. Nos mercados em que as chamadas originam na rede de telefonia fixa, a Oi e a Telefônica foram definidas como operadoras com PMS em municípios nos quais têm mais de 20% do mercado. No mercado de chamadas terminadas em redes telefônicas fixas, a Telefônica e a Telemar foram consideradas com PMS. Finalmente, a agência verificou que, no mercado de TV por assinatura, apenas o grupo Telmex, que controla a Net, tem poder de mercado significativo nos 94 municípios em que tem concessão.

#### **4 AS EMPRESAS ACUMULAM LUCROS**

O Brasil é um grande exportador de *commodities*, principalmente matéria prima, como ferro e soja, cujos preços têm se mantido em alta por conta do elevado consumo da China. Em 2011, as exportações somam US\$ 235 bilhões, e as importações, US\$ 209 bilhões, com saldo positivo para o ano acima de US\$ 28 bilhões (ALENCAR, 2012a). Entretanto, o País continua sendo um grande exportador de divisas. Em particular, as empresas do setor de telecomunicações, privatizadas no governo Cardoso, exportam muito dinheiro para as matrizes no exterior.

Essas empresas produzem pouco no Brasil, porque atuam no setor de serviços, compram a maior parte dos equipamentos no exterior, ou de empresas estrangeiras, e ofertam, a cada dia que passa, menos empregos qualificados. Em função do número de reclamações registradas em seus *call centers*, além daquelas anotadas pelo Procom e Anatel, essas empresas acabam contratando mais telefonistas para estes centros, por salários baixos, para receberem as queixas dos assinantes, e evitam que isso chegue aos seus setores técnicos, cada vez com menos técnicos para resolver os problemas, um ciclo que foi iniciado com o processo de privatização.

Dados do balanço financeiro da América Móvil, para o segundo trimestre de 2011, indicam que o Brasil já representava 27% da receita da

holding mexicana. O País rendeu à América Móvil R\$ 5,666 bilhões, ou US\$ 3,632 bilhões, apenas entre os meses de abril e junho, período em que a holding totalizou uma receita de US\$ 13,488 bilhões. Em 2010, a participação do Brasil era de 24,7% na receita total, com R\$ 5,210 bilhões, ou US\$ 2,894 bilhões, para uma receita total de US\$ 11,698 bilhões (ALENCAR, 2012b).

No segundo trimestre, a América Móvil obteve um lucro líquido de US\$ 2,04 bilhões, com crescimento de 14,1% em relação ao mesmo período de 2010. A empresa contava com 235,957 milhões de linhas móveis e 54,492 milhões gerados pelos serviços de telefonia fixa, banda larga, TV por assinatura via cabo e DTH. O crescimento de 2,7% dos negócios fixos, comparando o primeiro e o segundo trimestres de 2011, deve-se principalmente ao Brasil. Do total de 1,4 milhão de novas contratações em comunicações fixas, o mercado brasileiro respondeu por 1,194 milhão. Por outro lado, o México encolheu 0,8%. A América Móvil, que é acionista da Net, Embratel e Claro, tem 20,8 milhões de plataformas fixas no Brasil.

A Embratel teve um aumento anual de 10,2% em sua receita líquida no segundo trimestre de 2011, e fechou o mês de junho em R\$ 3,033 bilhões. Entretanto, o lucro da empresa caiu 13,7% no ano, passando dos R\$ 206 milhões, em junho de 2010, para R\$ 177,8 milhões em junho deste ano. Apesar das despesas operacionais da empresa terem aumentado 15,56%, totalizando R\$ 2,222 bilhões, as despesas financeiras, variações cambiais e monetárias aumentaram 101,3%, somando 212,1 milhões no período.

A Ericsson, uma das maiores fabricantes de equipamentos para comunicações, relatou uma alta de 59% no lucro no segundo trimestre de 2011, totalizando US\$ 484 milhões. A receita líquida da empresa no segundo trimestre subiu 14%, para US\$ 8,6 bilhões. Parte dessa receita veio da demanda por equipamentos de rede móvel, que teve forte crescimento no trimestre, especialmente no Brasil, com 17%.

A receita total da Portugal Telecom caiu 6,5% no segundo trimestre de 2011, chegando a US\$ 1,171 bilhões, acompanhando os problemas da economia portuguesa. O resultado não inclui o desempenho da operadora Oi, na qual o grupo português tem participação relevante e responde por 46% das receitas gerais do grupo.

Em Julho de 2010, a Portugal Telecom vendeu a sua participação na Vivo para a Telefonica de Espanha por US\$ 10 bilhões, e assinou um termo de compromisso para a entrada na Oi, adquirindo 10% de participação acionária na Telemar Participações e 35% do capital da AG Telefom e L.F. Tel, controladoras da Telemar Participações (ALENCAR, 2012c).

A aquisição se concretizou em março de 2011, com a Portugal Telecom passando a ter de uma participação de 25,3% na Oi e uma participação de 14,1% na Contax S.A. Com o investimento de US\$ 5 bilhões feito pela Portugal Telecom na Telemar Norte Leste, S.A. e na Contax, a holding ficou com 12,07% das ações da Telemar Participações, correspondendo a quase um quarto do capital da empresa.

Levando em conta somente o resultado obtido no mercado português, entre abril e julho, a Portugal Telecom teve sua receita reduzida em 7,5%, para US\$ 991 milhões. A Oi, no entanto, registrou lucro líquido de R\$ 426,2 milhões, o equivalente a US\$ 237,5 milhões, no terceiro trimestre do ano, apesar de representar uma queda de 20,8% em relação ao mesmo período de 2010.

Em setembro de 2016, a Oi registrou 67,1 milhões de usuários, 42,9 milhões deles no segmento de telefonia celular, ela era a maior companhia da América do Sul em número de acessos de telefonia fixa. Os investimentos da empresa chegaram a R\$ 1 bilhão, ou US\$ 557,3 milhões, no trimestre, um incremento de 60% em comparação com 2010. A dívida líquida da empresa era de R\$ 16,1 bilhões, ou US\$ 8,97 bilhões, na época.

A receita líquida trimestral da operadora, que tem a maior cobertura geográfica do País, foi de R\$ 6,94 bilhões, o que equivale a US\$ 3,87 bilhões, uma queda de 5,5%, comparando com o mesmo período de 2010. Porém, a empresa teve que remeter recursos para compensar as perdas da Portugal Telecom em seu país, cuja recessão indica uma retração de 2,3% na economia.

A Telefonica, com sede na Espanha, que vivia momentos de angústia econômica, com o maior índice de desemprego da Europa e uma dívida externa elevada, e que adquiriu a Vivo, teve alta em praticamente todos os indicadores no Brasil, no segundo trimestre. Apenas o lucro líquido trimestral permaneceu estável em relação ao primeiro trimestre do ano, com R\$ 1,1 bilhão, ou US\$ 613 milhões. Considerado o primeiro semestre de 2010, o lucro da empresa foi de R\$ 2,3 bilhões, uma elevação de 46%. A receita líquida, entre janeiro e junho, totalizou R\$ 16,2 bilhões, ou US\$ 9,03 bilhões, 6,6% superior ao mesmo período de 2010.

O investimento da Telefonica do Brasil foi de R\$ 1,8 bilhão no segundo trimestre de 2011, totalizando R\$ 2,6 bilhões no primeiro semestre, um aumento de 56,6% em relação ao mesmo período de 2010. A Vivo lidera em telefonia móvel, com uma parcela de 29,4%. A Telefonica lidera em termos de telefonia pós-paga, com 35,9%, e em banda larga móvel, com 42,4% (ALENCAR, 2012d).

A receita da Telefonica na Espanha vinha caindo desde o quarto trimestre de 2008. Em 2011, houve uma queda de 10,6% no lucro líquido, totalizando US\$ 3,67 bilhões, no acumulado até setembro. No entanto, a receita cresceu 5,4% no período, somando US\$ 62,67 bilhões. Os resultados foram estimulados pelos negócios de serviços de dados móveis. Na América Latina as vendas cresceram 18,1%, para US\$ 29 bilhões, o que representa 46% dos resultados do grupo. O Brasil é o mercado mais importante da região, representando 50% das receitas.

A base de assinantes da Telecom Italia (TIM), outra empresa com sede em um país em forte crise econômica e política, atingiu 59,2 milhões de usuários no terceiro trimestre de 2011, um crescimento de 26,1% ao ano. A receita líquida da empresa atingiu R\$ 4,4 bilhões, um incremento de 18,9% ao ano. O lucro líquido da empresa totalizou R\$ 317 milhões, um aumento de 116% em relação do mesmo período de 2010.

Vale lembrar que os valores pelos quais as empresas de telecomunicações foram vendidas no governo Fernando Henrique Cardoso representam apenas frações das receitas atuais de seus controladores. Para ilustrar, seguem apenas dois exemplos que ilustram a discrepância entre os valores. A Tele Norte-Leste, que contemplava todas as empresas telefônicas do Rio de Janeiro ao Amazonas, atualmente denominada Telemar (Oi), foi vendida por apenas R\$ 3,434 bilhões, algo como US\$ 1,717 bilhões a preços da época, que representa uma fração da receita trimestral da empresa atualmente.

A Embratel, cujo patrimônio em dezembro de 1998 era de US\$ 4,782 bilhões, e tinha um faturamento anual superior a US\$ 980 bilhões, foi vendida no mesmo ano por apenas US\$ 650 milhões, em valores corrigidos para janeiro de 1999, quando o governo desvalorizou o Real para beneficiar os consórcios que adquiriram as empresas públicas. Esse valor representava pouco mais de um terço do faturamento da empresa (ALENCAR, 2011f).

A Embratel é uma empresa do Grupo América Móvil, visto que a Telmex a adquiriu, em julho de 2004, da empresa norte americana MCI. Em 2007, a Embratel passou a fazer parte da Telmex Internacional, que foi incorporada pela América Móvil, do México, em 2010 (ALENCAR, 2012e). A empresa, criada por lei no governo de João Goulart, mas implantada no governo de Humberto de Alencar Castelo Branco, tem a concessão para longa distância nacional e internacional em todo o País. Ela funcionou como empresa de estatal, aliás a mais eficiente delas, até 1998, ano em que faturou mais de três bilhões e meio de reais, a preços de 2017.

O faturamento da America Móvil, holding que controla as empresas Embratel, Claro e Net foi R\$ 36,30 bilhões, em 2010, valor que subiu

para R\$ 39,96 bilhões, em 2011, e fechou 2012 acima do patamar de R\$ 43.59 bilhões. Esse valor foi 33 vezes aquele pago pela Embratel no leilão de privatização, e parte dele vai direta, ou indiretamente, para o México.

## **5 A FALTA DE INVESTIMENTO EM COMUNICAÇÕES REDUZ O CRESCIMENTO**

Provavelmente o diagrama mais familiar na economia de telecomunicações seja o que mostra a relação entre a densidade de telefones e a renda per capita de um país. Em um estudo publicado em 1963, o engenheiro e professor A. G. W. Jipp demonstrou uma correlação positiva entre a renda de uma nação e a densidade telefônica (ALENCAR, 2013a).

Essa relação ficou conhecida como Lei de Jipp, e indica que um aumento, em nível global, de dois mil reais no Produto Interno Bruto (PIB) por habitante é associado a um crescimento de 2,4 vezes em teledensidade. Geralmente, a relação fica mais forte à medida que a riqueza aumenta. Isso é frequentemente interpretado como havendo uma relação causal que funciona na duas direções: melhor comunicação gera crescimento econômico, o que demanda uma melhor infraestrutura de comunicações (JIPP, 1962).

O pesquisador Márcio Wohlers de Almeida observou também, em sua tese, em 1994, que havia correlação bastante forte entre esses dois indicadores básicos, usados na análise econométrica feita por Jipp, que foi referendada por estudos posteriores. A correlação encontrada entre os indicadores é significativa, seja em relação à evolução temporal, no âmbito interno de um país, seja por meio de comparação entre grupo de países. Observou também uma relação logarítmica entre as variáveis telefones por habitante e PIB per capita (ALMEIDA, 1994).

Identificar qual é a variável dependente e qual a independente nessa correlação é uma questão essencial e que intriga pesquisadores há cinco décadas. Almeida (1994) concluiu que as análises econométricas não permitiam uma resposta adequada, de modo que não era possível estabelecer relações de causalidade entre as variáveis densidade de telecomunicações e desenvolvimento econômico medido pela renda per capita.

Entretanto, a dimensão das redes de infraestrutura em geral, não apenas telecomunicações, reflete o nível de desenvolvimento do país. O tamanho das redes é também um dos indicadores do grau de desenvolvimento do país. Ponderava ele que, caso fosse possível provar que a ampliação da rede de telecomunicações tem um efeito relativo mais importante que o das outras infraestruturas para alavancar o desenvolvimento

econômico, haveria maior consistência técnica e teórica nas propostas de aumento dos recursos a serem destinados a esse setor.

O impacto de um sistema de telecomunicações na sociedade decorre de sua capacidade de encurtar distâncias, diminuindo o custo e reduzindo o tempo necessário à transmissão de informações. Em relação à motivação de ordem pessoal, as telecomunicações proporcionam um meio de comunicação interativa e imediata. O uso das telecomunicações para fins pessoais apresenta uma baixa intensidade, e se registra uma considerável capacidade ociosa dos equipamentos alocados exclusivamente para este tipo de uso.

O uso comercial, ou realização de negócios, por outro lado, além de se valer das mesmas características de instantaneidade e interatividade das telecomunicações, apresenta um impacto forte no funcionamento interno das firmas e empresas, um fator importante para a organização dos mercados e para o desenvolvimento econômico.

Além do suporte às transações, que permite uma melhoria da eficiência microeconômica e da organização dos mercados, as telecomunicações apresentam ainda um terceiro impacto, relacionado à dimensão espacial ou regional do desenvolvimento econômico, porque a infraestrutura de telecomunicações atua de forma complementar ou eventualmente substitutiva em relação às demais infraestruturas físicas de transporte.

Esse é um ponto importante, porque a ação complementar ou substitutiva das comunicações em relação à infraestrutura de transporte, por exemplo, indica que pode haver, afinal, um sentido de causa e efeito na Lei de Jipp. Como se sabe, a construção de rodovias, pontes e outras estruturas de transporte e logística tem o potencial de induzir o desenvolvimento da região onde o investimento é realizado. É notória a pressão dos governantes para conseguir recursos para construção de estradas, por conta desse efeito indutor de crescimento econômico.

Como a infraestrutura de telecomunicações é a rodovia para o tráfego de informações, no formato de vídeos, mensagens, imagens, dados, pacotes, transações financeiras, entre outras, e substitui ou complementa as outras infraestruturas, é natural imaginar que seja também ela indutora de crescimento econômico.

Dessa forma, fica mais fácil compreender porque o Brasil teve seu crescimento estagnado nos últimos anos: a falta de investimento por parte das empresas operadoras de comunicações é certamente o motivo principal. As operadoras, mais preocupadas em repatriar, ou expatriar, o lucro obtido com as tarifas elevadas que praticam no País, não têm feito

os investimentos necessários ao crescimento da planta de telecomunicações. Os serviços de comunicação de voz e dados têm baixa qualidade, como indicam os números de reclamações no Procom e na Anatel, além daqueles feitos nos *call centers* das empresas.

Para se completar uma ligação telefônica é preciso tentar várias vezes, sendo comum a queda no meio da ligação, e a probabilidade de bloqueio é de dez a vinte vezes aquela especificada pela Anatel. Por outro lado, a taxa de transmissão efetiva de dados nunca chega a 20% daquela contratada, configurando uma apropriação indevida de recursos dos assinantes, e obrigando o governo federal a ressuscitar a Telebrás para prover os conhecidos serviços de banda larga, visto que as empresas privatizadas não fizeram os investimentos necessários.

A Lei de Jipp também indica que, para o Brasil chegar ao patamar de país desenvolvido, é preciso investir muito em telecomunicações, principalmente na rede de comunicações, nas centrais telefônicas, nas centrais de comutação e controle, nas estações radiobase, na radiodifusão, nas redes de computadores, e não apenas na venda de telefones celulares.

## **6 AS PRIVATIZAÇÕES AUMENTARAM OS IMPOSTOS**

A privatização das estatais, além dos valores baixos apurados nos leilões, da péssima qualidade dos serviços prestados pelas empresas que as adquiriram e do custo elevado destes serviços para os usuários, causou um problema grave para os contribuintes. Um pouco de macroeconomia ajuda a entender o problema (ALENCAR, 2013b).

Os governos têm três maneiras principais de financiarem o desenvolvimento de seus países, para realizar obras e aplicar recursos em saúde e educação, entre outras prioridades. A primeira e mais comum é o endividamento, que pode ser feito com bancos nacionais ou internacionais, ou pela emissão de papéis, como letras do tesouro.

A segunda forma de obter receita é pela arrecadação de impostos, um processo ineficiente que tende a onerar os pequenos comerciantes e os contribuintes de baixa e média renda, principalmente os funcionários públicos e empregados de grandes empresas, que são as mais visadas pelo fisco. Além disso, é sujeita à sonegação e a críticas de todos os setores, porque é uma arrecadação geralmente sem aplicação definida.

A terceira maneira de financiamento é pela cobrança de tarifas, por intermédio das empresas estatais. Essa é a melhor, mais justa e eficiente forma de obter receita, porque funciona como um imposto com

destinação específica, pago por aquele que realmente usa o serviço. A população não reclama do pagamento de tarifas, nem costuma sonegar, quando percebe que ela é justa para o serviço prestado.

Com a venda das estatais o governo abriu mão das tarifas em favor de empresários estrangeiros e capitalistas brasileiros. Como o governo de Fernando Henrique Cardoso tinha baixa credibilidade para lançar mais papéis ou contrair novos empréstimos, passou a cobrar mais impostos. A dívida pública, no início do governo FHC, equivalia a 30% do Produto Interno Bruto (PIB), a soma de todas as riquezas do País. A carga tributária era de 27% do PIB. Ao final do governo FHC, em 2002, após a privatização das empresas estatais, segundo o Banco Central (BC), a dívida bruta do governo federal passou a 62,7% do PIB, a dívida líquida chegou a 60,4%, e os impostos sobre a população passaram a 36% do PIB (CENTRAL, 2012).

Em 1997, o governo arrecadou R\$ 112,676 bilhões em impostos. Ao final do governo FHC, em 2002, a arrecadação nominal havia passado de R\$ 243,005 bilhões, ou seja, mais 100% a mais de impostos cobrados, em comparação com o ano em que foi aprovada a venda das estatais. Vale lembrar que um dos objetivos alegados para a privatização era exatamente reduzir a carga tributária incidente sobre o contribuinte.

O maior aumento da arrecadação de impostos na história recente do Brasil ocorreu exatamente entre 1997, ano da alteração na Constituição que permitiu a quebra do monopólio estatal em diversos serviços, e 1998, ano da venda do restante das estatais. Os impostos aumentaram 13,85%, a preços de dezembro 1998. O que decorreu da troca feita pelo governo Cardoso, que deixou de recolher as tarifas propiciadas pelas empresas estatais, e passou a arrecadar mais impostos, por conta da alienação do patrimônio da Nação.

Os problemas associados às privatizações não param nos números citados. As reservas internacionais do Brasil caíram no final do governo Cardoso para o menor patamar em décadas, apenas US\$ 38 bilhões (ALENCAR, 2013c). Para fazer uma comparação com dados mais atuais, as reservas, em 2012, no governo Dilma Rousseff, estavam em US\$ 378,9 bilhões, ou seja, 900% maiores que aquelas da época das privatizações.

A dívida externa, que deveria ter sido reduzida, como prometido no início as privatizações por José Serra, ex-ministro do planejamento que coordenou o processo, atingiu, em 2002, o maior valor da história do País, mais de US\$ 211,7 bilhões, segundo dados do Banco Central.

Ainda mais, a taxa de desemprego, alimentada pelas demissões em massa feitas pelos consórcios compradores das estatais, elevou-se a

12,5%, uma das maiores da história do Brasil. A inflação, o único indicador que o governo FHC alegava ter melhorado, chegou, em 2002, à impressionante marca de 12,53%, a mais elevada das últimas duas décadas.

Finalmente, o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), que é um bom indicador do sucesso ou falha do processo de privatização, foi de apenas 0,3%, em 1999, o ano seguinte às privatizações. Para ter uma base de comparação, o crescimento médio do PIB na última década, incluindo o ano de 2013, foi de 3,9%, treze vezes aquele contabilizado na era Cardoso.

## 7 CONCLUSÕES

Nota-se que, com a venda das empresas estatais de telecomunicações, o governo abdicou de uma receita considerável em termos de tarifas, o que o obrigou a aumentar os impostos ano a ano. O valor arrecadado com os leilões de privatização, R\$ 16 bilhões pelas concessões e R\$ 6 bilhões pelas licenças, foi inferior ao valor do investimento feito nas empresas durante os governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, que atingiu a cifra de R\$ 26 bilhões (ALENCAR, 2011g).

Os investimentos acordados com as empresas ficaram aquém do esperado em praticamente todos os anos, e isso teve um impacto negativo no desenvolvimento do País, como verificado pela análise da Lei de Jipp. A taxa de desemprego para profissionais qualificados se elevou, causada por demissões de técnicos e engenheiros. Por outro lado, houve um incremento na contratação de pessoas sem qualificação para os *call centers*, centros criados principalmente para receber reclamações, por conta da baixa qualidade dos serviços prestados pelas empresas privadas.

O Brasil terminou o mandato de Cardoso classificado como grau especulativo por todas as agências de avaliação de risco mundiais. Atualmente, em termos comparativos, o País que não tem vendido empresas públicas essenciais há mais de uma década, é classificado como grau de investimento por todas as agências, e a dívida de longo prazo em moeda local, que representa mais de 95% da dívida pública federal, foi classificada como A- pela Standard & Poors (S&P), com perspectiva estável.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, M. S. *Presidentes não Recebem Propinas, Ministram Palestras — 1*. NE10 Sistema Jornal do Commercio de Comunicação. Recife. (2011a). URL [On line]: <http://ne10.uol.com.br/coluna/difusao/noticia/2011/04/05/presidentes-nao-recebem-propina-ministram-palestras-264896.php>. Acesso em 5 de abril de 2011.

\_\_\_\_\_. **Presidentes não Recebem Propinas, Ministram Palestras — 2.** NE10 Sistema Jornal do Commercio de Comunicação. Recife. (2011b). URL [On line]: <http://ne10.uol.com.br/coluna/difusao/noticia/2011/04/18/presidentes-nao-recebem-propina-ministram-palestras--2-267262.php>. Acesso em 18 de abril de 2011.

\_\_\_\_\_. **Presidentes não Recebem Propinas, Ministram Palestras — 3.** NE10 Sistema Jornal do Commercio de Comunicação. Recife. (2011c). URL [On line]: <http://ne10.uol.com.br/coluna/difusao/noticia/2011/04/25/presidentes-nao-recebem-propina-ministram-palestras--3-268323.php>. Acesso em 25 de abril de 2011.

\_\_\_\_\_. **Presidentes não Recebem Propinas, Ministram Palestras — 4.** NE10 Sistema Jornal do Commercio de Comunicação. Recife. (2011d). URL [On line]: <http://ne10.uol.com.br/coluna/difusao/noticia/2011/06/13/presidentes-nao-recebem-propina-ministram-palestras--4-277555.php>. Acesso em 13 de junho de 2011.

\_\_\_\_\_. **As Empresas que Dominam o Setor de Telecomunicações no Brasil.** NE10 Sistema Jornal do Commercio de Comunicação. Recife. (2011e). URL [On line]: <http://ne10.uol.com.br/coluna/difusao/noticia/2011/12/21/as-empresas-que-dominam-o-setor-de-telecomunicacoes-no-brasil-316751.php>. Acesso em 21 de novembro de 2011.

\_\_\_\_\_. **História, Tecnologia e Legislação de Telecomunicações.** Editora e Gráfica Epgraf. Campina Grande. (2011f). ISSN: 978-85-910418-4-8. DOI: <http://dx.doi.org/10.12702/978-85-910418-4-8>.

\_\_\_\_\_. **História da Comunicação no Brasil.** Editora e Gráfica Epgraf. Campina Grande. (2011g). ISSN: 978-85-910418-3-1. DOI: <http://dx.doi.org/10.12702/978-85-910418-3-1>.

\_\_\_\_\_. **O Maior Item da Pauta de Exportação do Brasil dá Prejuízo — Parte I.** NE10 Sistema Jornal do Commercio de Comunicação. Recife. (2012a). URL [On line]: <http://ne10.uol.com.br/coluna/difusao/noticia/2012/01/04/o-maior-item-da-pauta-de-exportacao-do-brasil-da-prejuizo--parte-i-319355.php>. Acesso em 4 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. **O Maior Item da Pauta de Exportação do Brasil dá Prejuízo — Parte II.** NE10 Sistema Jornal do Commercio de Comunicação. Recife. ([ftp://geoftp.ibge.gov.br/atlas/nacional/atlas\\_nacional\\_do\\_brasil\\_2010/1\\_brasil\\_no\\_mundo/atlas\\_nacional\\_do\\_brasil\\_2010\\_pagina\\_27\\_redes\\_de\\_comunicacao.pdf](ftp://geoftp.ibge.gov.br/atlas/nacional/atlas_nacional_do_brasil_2010/1_brasil_no_mundo/atlas_nacional_do_brasil_2010_pagina_27_redes_de_comunicacao.pdf)2012b). URL [On line]: <http://ne10.uol.com.br/coluna/difusao/noticia/2012/01/12/o-maior-item-da-pauta-de-exportacao-do-brasil-da-prejuizo--parte-ii-320921.php>. Acesso em 12 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. **O Maior Item da Pauta de Exportação do Brasil dá Prejuízo — Parte III.** NE10 Sistema Jornal do Commercio de Comunicação. Recife. (2012c). URL [On line]: <http://ne10.uol.com.br/coluna/difusao/noticia/2012/01/18/o-maior-item-da-pauta-de-exportacao-do-brasil-da-prejuizo--parte-iii-321982.php>. Acesso em 18 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. **O Maior Item da Pauta de Exportação do Brasil dá Prejuízo — Parte IV.** NE10 Sistema Jornal do Commercio de Comunicação. Recife. (2012d). URL [On line]: <http://ne10.uol.com.br/coluna/difusao/noticia/2012/02/23/o-maior-item-da->

pauta-de-exportacao-do-brasil-da-prejuizo--parte-iv-328311.php. Acesso em 23 de fevereiro de 2012.

\_\_\_\_\_. **O que o País Perdeu com a Venda da Embratel.** NE10 Sistema Jornal do Commercio de Comunicação. Recife. (2012e). URL [On line]: <http://ne10.uol.com.br/coluna/difusao/noticia/2012/11/20/o-que-o-brasil-perdeu-com-a-venda-da-embratel-382026.php>. Acesso em 20 de novembro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Como a Falta de Investimento em Comunicações Parou o Brasil.** NE10 Sistema Jornal do Commercio de Comunicação. Recife. (2013a). URL [On line]: <http://ne10.uol.com.br/coluna/difusao/noticia/2013/04/24/como-a-falta-de-investimento-em-comunicacoes-parou-o-brasil-414503.php>. Acesso em 24 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Sobre Privatizações, Tarifas e Impostos.** NE10 Sistema Jornal do Commercio de Comunicação. Recife. (2013b). URL [On line]: <http://ne10.uol.com.br/coluna/difusao/noticia/2013/11/11/sobre-privatizacoes-tarifas-e-impostos-453973.php>. Acesso em 11 de novembro de 2013.

\_\_\_\_\_. **Sobre Colonialismo e Privatização.** NE10 Sistema Jornal do Commercio de Comunicação. Recife. (2013c). URL [On line]: <http://ne10.uol.com.br/coluna/difusao/noticia/2013/11/22/sobre-colonialismo-e-privatizacao-456193.php>. Acesso em 22 de novembro de 2013.

ALMEIDA, Márcio W. (1994) **Reestruturação, Internacionalização e Mudanças Institucionais nas Telecomunicações:** Lições das Experiências Internacionais para o caso Brasileiro. Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Campinas.

CENTRAL, Banco (2010) **Relações Econômico-Financeiras com o Exterior.** Banco Central do Brasil. Brasília. URL [On line]: <http://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2010/rel2010cap5p.pdf>

CENTRAL, Banco (2012) **Séries Temporais.** Banco Central do Brasil. Brasília. URL [On line]: <http://www.bcb.gov.br/?serietemp>. Acesso em 1 de novembro de 2012.

DREYFUSS, René A. (1981) **1964: A Conquista do Estado — Ação Política Poder e Golpe de Classe.** Editora Vozes Ltda. São Paulo.

IBGE (2010) Atlas Nacional do Brasil, Redes de Comunicação. [ftp://geoftp.ibge.gov.br/atlas/nacional/atlas\\_nacional\\_do\\_brasil\\_2010/1\\_brasil\\_no\\_mundo/atlas\\_nacional\\_do\\_brasil\\_2010\\_pagina\\_27\\_redes\\_de\\_comunicacao.pdf](ftp://geoftp.ibge.gov.br/atlas/nacional/atlas_nacional_do_brasil_2010/1_brasil_no_mundo/atlas_nacional_do_brasil_2010_pagina_27_redes_de_comunicacao.pdf)

JIPP, A. G. W. (1962) **Berechenbare Größen in der Volks- und Verkehrswirtschaft.** Oldenbourg München.

MIROW, Kurt R. (1978) **A Ditadura dos Cartéis.** Editora Civilização Brasileira S.A. Rio de Janeiro.

TELEBRASIL (2017) **O Desempenho do Setor de Telecomunicações no Brasil.** Séries Temporais. Associação Brasileira de Telecomunicações. Rio de Janeiro, Brasil.



 Fundação  
Joaquim Nabuco

MINISTÉRIO DA  
EDUCAÇÃO



ISSN 0304-2685



770304 268000