



Universidade Federal do Pará
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido

ROBERTO ARAÚJO MARTINS

**A GESTÃO SISTÊMICA DO FRACASSO ESCOLAR NO ENSINO MÉDIO DA
REDE PÚBLICA NO ESTADO DO PARÁ**

Belém, PA
2018

ROBERTO ARAÚJO MARTINS

**A GESTÃO SISTÊMICA DO FRACASSO ESCOLAR NO ENSINO MÉDIO DA
REDE PÚBLICA NO ESTADO DO PARÁ**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, da Universidade Federal do Pará como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental.

Orientador: Prof. Dr. Armin Mathis

Belém, PA
2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Biblioteca do NAEA/UFPA)

Martins, Roberto Araújo

A Gestão sistêmica do fracasso escolar no ensino médio da rede pública no Estado do Pará; Orientador, Armin Mathis. - 2018.

187 f.: il.; 29 cm
Inclui bibliografias

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2018.

1. Fracasso escolar (PA). 2. Ensino médio (PA). 3. Sistema de ensino. 4. Sistema político. 5. Sistema educacional. I. Mathis, Armin, Orientador. II. Título.

CDD 21. ed. 371.285

Elaborada por
Rosângela Caldas Mourão
CRB-2/888

ROBERTO ARAÚJO MARTINS

**A GESTÃO SISTÊMICA DO FRACASSO ESCOLAR NO ENSINO MÉDIO DA
REDE PÚBLICA NO ESTADO DO PARÁ**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, da Universidade Federal do Pará como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental.

Aprovada em: 19 de junho de 2018

Banca Examinadora

Prof. Dr. Armin Mathis
Orientador - NAEA/ UFPA

Prof. Dr. Josep Pont Vidal
Examinador Interno - NAEA/UFPA

Prof. Dr. Milton Cordeiro de Farias Filho
Examinador Externo - UFPA

Prof.^a Dra. Mirleide Chaar Bahia
Examinador Interno - NAEA/UFPA

Prof.^a Dra. Marilena Loureiro da Silva
Examinador Externo - UFPA

Ronaldo Marcos de Lima Araújo
Examinador Externo - UFPA

Dedico esta tese à Dalva, minha esposa e maior incentivadora (e uma pessoa muito especial) e a meus pais Sampaio e Banedita Martins (in memoriam), que garantiram meus estudos, apesar das dificuldades.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, quero expressar meus agradecimentos às pessoas responsáveis por meu “resgate” pela academia, depois de longo período afastado: O professor Armin Mathis, que em 2004 aceitou ser meu orientador no FIPAM XIX e o professor Milton Cordeiro, grande incentivador na “virada” das minhas reflexões e pesquisa para o campo educacional.

À minha esposa, pela paciência e incentivo nos 15 anos que dediquei a pós-graduação, sobretudo nos quatro últimos dois anos da tese.

Às minhas filhas Fernanda Eduarda, que dá os primeiros passos na iniciação científica e já compreende minhas ausências, mesmo na presença, e Ana Paula, pelo ambiente que só uma criança muito especial pode criar e contagiar a família durante os momentos mais difíceis.

À minha sogra Antônia (in memoriam) e meu sogro Izaelino (in memoriam) por terem me dado a honra do convívio familiar durante muitos anos e de ser considerado um filho.

Aos meus amigos Flávia Gomes e Ronaldo Lima pelo bom humor nas horas mais difíceis e apoio durante minha vida pessoal e acadêmica.

Aos professores e pesquisadores do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) por desenvolverem pesquisa de alto nível na Amazônia e permitir reflexões interdisciplinares e alternativas no campo educacional, como esta tese se propõe.

RESUMO

A tese objetivou analisar de que forma o fenômeno do fracasso escolar está presente na modalidade de ensino médio da rede pública do estado do Pará e descrever os fatores que levam à sua persistência. O problema da pesquisa pauta-se na seguinte interrogação: Como os sistemas político e educacional se comportam diante do persistente fracasso escolar no ensino médio do estado do Pará? A pesquisa seguiu algumas questões norteadoras: a) Como as organizações do sistema político observam e se organizam para enfrentar o fracasso escolar no ensino médio no Pará? b) De que forma o sistema educacional absorve as comunicações do sistema político em ações de combate ao fracasso escolar que exigem interação intersistêmica? c) Quais fatores influenciam na persistência do fracasso escolar do sistema de ensino médio da rede pública? O ponto de partida foi uma abordagem epistemológica paradigmática no campo sociológico e educacional fundamentada na teoria dos sistemas autorreferenciais do sociólogo alemão Niklas Luhmann, que tomou dados bibliográficos, observação sistemática no campo e pesquisa Web Survey. Na organização dos dados e análise foram utilizadas técnicas qualitativas e quantitativas. Constatou-se que a persistência do fracasso escolar no ensino médio ganha dimensão circular devido a impossibilidade de comunicação entre organizações que atuam nos sistemas político e educacionais visando o sucesso educacional. A tese proposta confirma-se no sentido de que o fenômeno do fracasso escolar no Pará torna-se sistêmico na medida em que a política de combate ao fenômeno pelos sistemas político e educativo o reforçam em vez de combatê-lo. As comunicações equivocadas do sistema político-administrativo encontram resistências no sistema educativo, que desloca sua unidade da intenção de educar para a defesa da profissão, resultando na circularidade e reprodução do fenômeno no estado.

Palavras-chave: Fracasso escolar. Ensino médio. Teoria de sistemas. Sistema político e Sistema educacional.

ABSTRACT

The thesis aimed at describing the persistent failure of public education in high school in Pará and its possible causes. The research problem is based on the following question: How do the political and educational systems behave in the face of persistent school failure in high school in the state of Pará? The research followed some guiding questions: a) How do the organizations of the political system observe and organize to face the school failure in high school in Pará? b) How does the educational system absorb the communications of the political system in actions to combat school failure that require intersystemic interaction? c) What factors influence the persistence of school failure in the public high school system? The starting point was a paradigmatic epistemological approach in the sociological and educational field based on the theory of self-referential systems of the German sociologist Niklas Luhmann, who took bibliographic data, systematic observation in the field and Web Survey research. In the data organization and analysis, qualitative and quantitative techniques were used. It was concluded that the persistence of school failure in high school gains a circular dimension due to the impossibility of communication between organizations that act in the political and educational systems aiming at educational success. The proposed thesis is confirmed in the sense that the phenomenon of school failure in Pará becomes systemic to the extent that the politics of fighting the phenomenon through the political and educational systems reinforce it instead of fighting it. The mistaken communications of the political-administrative system find resistance in the educational system, which shifts its unity from the intention to educate to the defense of the profession, resulting in the circularity and reproduction of the phenomenon in the state.

Key words: *School failure. High school. Systems theory. Political system and Educational system.*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1-	IDEB da educação básica da Região Norte.....	20
Quadro 2-	Relação investimento/desempenho no ensino médio.....	43
Quadro 3-	Categorias analíticas resultantes, considerando o foco das pesquisas.....	51
Quadro 4-	Síntese da observação realizada na primeira fase da pesquisa/Alta gestão da SEDUC.....	58
Quadro 5-	Síntese da observação realizada na segunda fase da pesquisa/Gestão Intermediária da SEDUC.....	61
Quadro 6-	Síntese da observação realizada na segunda fase da pesquisa/Professores.....	62
Esquema 1-	Tipos de sistemas.....	77
Figura 1-	Pacto pela Educação do Pará: um plano de toda a sociedade.....	114
Figura 2-	Meta do Plano Estratégico do Pacto pela Educação do Pará.....	114
Figura 3-	Resultados esperados do Plano Estratégico do Pacto pela educação do Pará.....	115
Figura 4-	Um conjunto de muitos pactos na formação do Sistema de Governança do pacto pela Educação do Pará.....	116
Figura 5	Distribuição das URE no Estado do Pará.....	126
Quadro 7-	Composição das URE por município-sede.....	127
Quadro 8-	Distribuição das unidades escolares por USE.....	128
Quadro 9-	Tempo de magistério e coesão entre professores.....	161

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1-	Matrículas no Ensino Médio do Pará 2012-2017.....	19
Gráfico 2-	Seleção em bases de artigos científicos para revisão da literatura.....	27
Gráfico 3-	Seleção de artigos por País.....	28
Gráfico 4-	Auto compreensão da gestão (opinião dos gestores – URE)	130
Gráfico 5-	Auto compreensão da gestão (opinião dos gestores – USE)	131
Gráfico 6-	Participação na gestão (opinião dos gestores – URE)	132
Gráfico 7-	Participação na gestão (opinião dos gestores – USE)	132
Gráfico 8-	Fluxos/processos URE/SEDUC (Opinião de gestores – URE)	134
Gráfico 9-	Fluxos/processos USE/SEDUC (Opinião de gestores de USE)	135
Gráfico 10-	Fluxos/processos com escolas (Opinião de gestores) –URE)	138
Gráfico 11-	Fluxos/processos com escolas (Opinião de gestores –USE)	139
Gráfico 12-	Envolvimento de professores no pacto (Opinião de gestores –URE)	140
Gráfico 13-	Envolvimento de professores no pacto (Opinião de gestores – USE)	140
Gráfico 14-	Trabalho docente e fracasso escolar (Opinião de gestores – URE)	141
Gráfico 15-	Trabalho docente e fracasso escolar (Opinião de gestores – USE)	142
Gráfico 16-	Causas do fracasso escolar (opinião dos gestores – URE)	143
Gráfico 17-	Causas do fracasso escolar (opinião dos gestores - USE)	143
Gráfico 18-	Causas do fracasso escolar (opinião dos gestores – URE)	144
Gráfico 19-	Causas do fracasso escolar (Opinião dos professores)	148
Gráfico 20-	Condições objetivas ruins e fracasso (Opinião dos professores)	150
Gráfico 21-	Condições objetivas adequadas e fracasso (Opinião dos professores) ...	151
Gráfico 22-	Trabalho docente e gestão (opinião dos professores)	154
Gráfico 23-	Pertencimento à gestão da aprendizagem (opinião dos professores)	155
Gráfico 24-	Participação no pacto (opinião dos professores)	157
Gráfico 25-	Pacto e aprendizagem (opinião dos professores)	163

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CALDENE	Campanha do Livro Didático e Manuais de Ensino
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior
CBPE	Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais
CEB	Câmara de Educação Básica
CEFOR	Centro de Formação dos Profissionais da Educação Básica do Pará
CILEME	Campanha de Inquéritos e Levantamentos do ensino Médio e Elementar
CNE	Conselho Nacional de Educação
CRPE	Centros Regionais de Pesquisas Educacionais
DEPE	Divisão de Estudos e Pesquisas Educacionais
DEPS	Divisão de Estudos e Pesquisas Sociais
EUA	Estados Unidos da América
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IOEB	Índice de Oportunidades da Educação Brasileira
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
OECD	Organização para a cooperação e Desenvolvimento econômico
PEE	Plano Estadual de Educação
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
RBEP	Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos
RMB	Região Metropolitana de Belém
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEN	Secretaria Adjunta de Ensino
SALE	Secretaria Adjunta de Logística
SEGEP	Secretaria Adjunta de Gestão de Pessoas
SAPG	Secretaria Adjunta de Planejamento e Gestão
SEDUC	Secretaria Estadual de Educação
TGS	Teoria Geral de Sistemas
UFPA	Universidade Federal do Pará
UNESCO	Organização das Nações Unidas Para a Educação Ciência e Cultura
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
URE	Unidade Regional de Educação
USE	Unidade Seduc na Escola

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	AS DIMENSÕES DO FRACASSO NA EDUCAÇÃO: UMA REVISÃO DA LITERATURA.	24
2.1	Procedimentos metodológicos e a revisão da literatura.....	26
2.2	O desenvolvimento das pesquisas sobre o fracasso escolar na literatura.	27
2.2.1	Visão geral do fracasso na literatura.....	29
2.2.2	O fracasso na perspectiva do indivíduo e da família.....	33
2.2.3	O fracasso escolar e a perspectivas das organizações escolares.....	37
2.2.4	O fracasso escolar e as organizações políticas.....	40
2.3	Descrevendo os resultados da revisão da literatura.....	48
3	METODOLOGIA.....	55
3.1	A metodologia e a teoria de sistemas de Luhmann.....	55
3.2	A opção teórica e metodológica, questões de investigação e problemática.	56
4	REFERENCIAL TEÓRICO.....	64
4.1	A trajetória da Teoria geral de Sistemas.....	64
4.2	O funcionalismo estrutural de Talcott Parsons.....	65
4.3	Niklas Luhmann e a Teoria dos Sistemas Funcionais.....	66
4.4	A Sociedade moderna em Luhmann: Evolução e o primado da diferenciação Funcional.....	69
4.4.1	O sistema como diferença.....	71
4.4.2	O conceito de comunicação e a sociedade como sistema social.....	73
4.4.3	O ser humano como ambiente da sociedade.....	76
4.5	A diferenciação funcional e os níveis de interação, organização e sistema social.....	77
4.5.1	Sistemas sociais como forma de reduzir a complexidade do mundo.....	79
4.5.2	2 O sentido como fator ordenador do mundo.....	79
4.5.3	Autopoiese e fechamento operacional.....	80
4.5.4	Acoplamento estrutural.....	81
4.6	A diferenciação da Educação como Sistema Social Organizado.....	81
4.6.1	Histórico do sistema educacional em Luhmann.....	81
4.6.2	A descrição do sistema educacional em Luhmann.....	83
4.6.3	Diferenciação e especificação funcional no sistema educacional: Codificação e Programação.....	85
4.7	Relação Sistema-a-Sistema e o acoplamento estrutural.....	87
4.7.1	Acoplamento estrutural e a contradição dependência/autonomia dos sistemas sociais.....	88
4.7.2	Contradição dependência/autonomia e o “fechamento” dos sistemas autorreferentes.....	88

4.7.3	“Intenção de educar” como unidade do sistema educativo.....	89
4.8	A Teoria de Sistemas de Luhmann e as Organizações Escolares.....	90
4.8.1	A sala de aula como ordem de interação no sistema educacional.....	93
4.8.2	Interação e Organização.....	94
4.8.3	Interação em sala de aula: Controle organizacional vulnerável.....	95
4.8	A Relação Sistema político e Sistema Educacional.....	97
4.9	O Sistema Político e sua Autorreferencialidade.....	98
5	O FRACASSO ESCOLAR E O SISTEMA POLÍTICO.....	100
5.1	Introdução.....	100
5.2	O contexto histórico do sistema de ensino básico brasileiro.....	100
5.3	A expansão da rede de ensino público.....	101
5.4	Os profissionais da educação e a renovação da escola.....	102
5.5	O contexto institucional do INEP.....	103
5.6	A “crise” na educação e a construção discursiva do fracasso escolar no Brasil e o INEP.....	104
5.6.1	A produção da ideia do fracasso escolar na escola pública.....	106
5.7	O INEP e o diagnóstico do fracasso escolar no Pará.....	108
6	A AÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES POLÍTICAS NO SISTEMA EDUCACIONAL: Déficit de conexão funcional e debilidade na conexão interna.....	110
6.1	As organizações de gestão educacional e o fracasso escolar.....	111
6.2	A gestão da educação e o “Pacto pela educação”	112
6.3	O Pacto pela Educação como resposta política ao fracasso escolar.....	114
6.4	A Alta gestão: Comunicação política forte e conexão interna débil.....	118
6.5	A gestão intermediária da SEDUC: Ação coordenada ou produção de contradiscurso?	126
6.6	Decisões Políticas no sistema educacional: As ambiguidades da atuação da gestão intermediária no Pacto pela Educação.....	130
6.6.1	O papel do gestor, pertencimento e fluxo de informações na gestão intermediária: Um “olhar para cima”	130
6.6.2	A conexão intrasistêmica débil da SEDUC e as implicações nos processos comunicativos internos.....	137
6.7	A gestão intermediária observa o sistema educacional: Um “olhar para baixo” do nível hierárquico.....	138

7	A PERCEPÇÃO DO PROFESSOR E AS ESTRATÉGIAS DE RESISTÊNCIA ÀS AÇÕES POLÍTICAS: A CIRCULARIDADE DO FRACASSO.....	148
7.1	A observação do sistema professor sobre o fracasso no ensino médio.....	148
7.2	As condições objetivas de trabalho e suas implicações na aprendizagem na visão dos professores.....	150
7.3	O professor observa as organizações da gestão.....	154
7.4	A luta político-ideológica dos professores: os choques do passado e a aprendizagem coletiva como elemento de reação às intervenções do sistema político.....	161
7.5	A profissão como instrumento de reação do sistema educacional: O Discurso sindical e a interpretação da comunicação política pelo sistema educacional.....	162
7.6	A circularidade do fracasso: Gestão para o sucesso escolar ou do fracasso?.....	166
8	CONCLUSÃO.....	169
	REFERÊNCIAS.....	178

1 INTRODUÇÃO

O objeto da pesquisa é descrever o persistente fracasso da aprendizagem no ensino médio no Pará e suas possíveis causas, sob aporte teórico e analítico da teoria de sistemas autorreferenciais do sociólogo alemão Niklas Luhmann. O propósito é interpretar o fracasso escolar enquanto fenômeno resultante de interações sistêmicas construídas, envolvendo os sistemas político e educacional, assim como, a forma como tais sistemas observam e reagem ao fracasso escolar no Pará.

Portanto, uma perspectiva interdisciplinar de análise, cuja opção teórico-metodológica direciona a pesquisa para uma análise sociológica e sistêmica sobre as organizações políticas atuando no combate ao fracasso escolar e as implicações dessa ação nos sistemas de interações das organizações do sistema educacional e, conseqüentemente, no sucesso, ou não, das ações.

Os estudos sobre educação e sua concepção sistêmica no contexto educacional brasileiro tem concepção político-administrativa e sustenta-se em seis pilares: visão sistêmica, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social. Essa visão tem caráter organizacional e foi formalizada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PNE, 2011-2020) em ações voltadas para melhorar a qualidade da educação do país (MORAES, 1996; FARINHA, 1990; SAVIANI, 2007, 2009, 2012).

Essa concepção sistêmica orienta muitas pesquisas sobre as possíveis causas do fracasso escolar, com ênfase na repetência e evasão. O resultado é uma visão institucionalizada dos problemas da educação, em que é visível a crença na menor capacidade das crianças ou jovens pobres para apreender os conteúdos escolares, estabelecendo os princípios de uma “teoria da carência cultural” no pensamento educacional brasileiro (PATTO, 1988, 1999).

Os estudos mais recentes sobre o fracasso persistente da educação, apesar das políticas voltadas para a estruturação do sistema, estão pautados em análises de cunho meramente econômicos e culturais (IOSCHPE, 2014), negligenciando o fato que, tanto nas organizações escolares como nas organizações políticas existem *hábitos estabelecidos* influenciando processos de aprendizagem, sobretudo na elaboração e reprodução de práticas discursivas que podem se transformar em obstáculos às mudanças em direção ao sucesso da educação.

A opção de observar, descrever e interpretar o fracasso escolar no ensino médio do estado do Pará sob o enfoque sistêmico, dinâmico e autopoietico parte da premissa de que os sistemas são autorreferenciais e têm “capacidade” de produzir relações consigo próprio e de distinguir estas relações em contraposição às relações com seu ambiente (STOCKINGER, 2003, p. 36). Essa perspectiva permite o entendimento da lógica das organizações que atuam

no enfrentamento do fenômeno por meio do estudo das respectivas autopoiese dos sistemas envolvidos.

Pesquisas nessa direção são recentes no Brasil. Trabalhos seminais mostram as possibilidades e limites da abordagem teórica de Luhmann na educação (NEVES, 2003) e sua potencialidade crítica ante seu pretendido distanciamento moral (BACHUR, 2009). Em outros países da América do Sul, a teoria de sistemas autopoietico de Luhmann teve maior repercussão pela constante presença deste nas universidades e pelas orientações de alunos latinos em universidades alemãs e americanas. A teoria de Luhmann permite uma observação alternativa da educação no Brasil, na Amazônia e, particularmente no Pará.

Será demonstrado neste texto, que o estado do Pará apresenta os piores índices educacionais do país, o que o coloca em situação crítica quando se discute a educação como indicador importante para o desenvolvimento regional. A necessidade de ações de mudanças nessa realidade é tema em sucessivos governos do estado, que chamam a atenção para a necessidade de uma transformação na educação do Estado fator primeiro para o desenvolvimento econômico com justiça social.

Compreender e descrever a relação sistêmica formada pelas organizações políticas para enfrentar o fracasso do ensino médio no Pará, significa observar a forma como o fracasso escolar se torna tema na comunicação no sistema político. Por sua vez, o sistema educacional também produz comunicação sobre o fracasso escolar, mas sob cognição diferenciada em relação a outros sistemas. Partindo do pressuposto que a solução do problema exige interação entre os dois sistemas, é necessário o estudo de suas respectivas diferenciações na observação do fenômeno, determinado pelas respectivas autopoiese.

a) Contexto da pesquisa

O estado do Pará é a segunda maior unidade federativa do Brasil, ocupando um significativo espaço geográfico e territorial, caracterizado por condições socioculturais e ambientais heterogêneas no contexto de seus 1.247.954,32 km². Situado na região amazônica, ocupa o equivalente a 14,65% do território nacional, com uma população estimada, em 2017, de 8.366.628 habitantes (IBGE, 2017).

Historicamente, o estado do Pará herda as consequências do projeto colonizador imposto pela União na região amazônica, iniciado por meio da ocupação do espaço, primeiramente ao longo do rio Amazonas e seus afluentes e do rio Tocantins. Posteriormente, o processo de ocupação migrou a partir da última década do século XIX e século XX, para os

eixos ferroviários e rodoviários, resultando na formação de municípios e núcleos urbanos, caracterizados por contradições inerentes ao projeto colonizador (PEE, 2015).

As contradições existentes no estado do Pará podem ser descritas mediante um cenário construído por imensas riquezas naturais, contraposto a situações peculiares de pobreza e miséria, especialmente quanto às condições de infraestrutura mínima para promover a qualidade de vida, as quais se constituem em entraves ao desenvolvimento social da população paraense (PEE, 2015, p. 15).

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2015, o estado do Pará ocupa a 13^a posição, no Brasil, por Produto Interno Bruto (PIB), a 25^a posição na renda *per capita* nacional (R\$ 708,00) e uma incidência de pobreza de 19,2%, sendo o 23^o Estado da Federação em índice de pobreza.

A unidade federativa paraense atualmente desponta no cenário nacional como uma das mais importantes fontes participantes do PIB brasileiro, decorrente da exploração econômica de recursos naturais (florestais e principalmente mineral) que coloca o estado do Pará em destaque na expansão da economia nacional em nível mundial, mas com forte concentração de renda local, seguindo a tendência nacional.

Esse cenário, como diz Castro (2001. p. 29), aprofunda as contradições entre modernização financeira e econômica e os limitados recursos naturais, com implicações para as economias em desenvolvimento, quando se fala em desenvolvimento e justiça social. Configura-se um cenário de conflitos resultante dessa concentração na definição de políticas de desenvolvimento social governamentais, dissociadas da relação educação, trabalho e cidadania.

Apesar do estado do Pará apresentar perspectivas favoráveis ao desenvolvimento econômico via exploração dos recursos naturais, ainda perduram disparidades quanto à disponibilização de equipamentos públicos voltados a garantir a melhoria das condições de vida da população, sobretudo das classes populares, que ocupam os espaços periféricos e urbanos, tais como: ribeirinhos, quilombolas, indígenas, bairros periféricos nas cidades e outros. Essas populações são apartadas da participação efetiva do PIB paraense, já que seus recursos naturais são desonerados na receita fiscal do Estado em favor da União via superávit primário.

O Estado do Pará abriga uma riqueza diversificada de povos indígenas, caboclos, camponeses, quilombolas e ribeirinhos, quase sempre desconsiderados na formulação e implementação das políticas de desenvolvimento, dentre estas, o atendimento qualitativo das demandas educacionais em todos os níveis. A superação de tal quadro constitui-se no maior desafio para qualquer projeto de poder no âmbito do Estado, em vista da necessidade de

assegurar o direito social a educação para a diversidade étnica-cultural que abriga o território paraense.

Os efeitos desse processo espoliador na Amazônia e, especificamente no estado do Pará, sinaliza para a reflexão das implicações desse cenário no campo educacional, considerando que o conhecimento é o elemento central para a produção e reprodução da vida material. Nessa visão do desenvolvimento, a educação escolar assume um papel significativo no processo de transformação social, econômica, política e cultural. Inserida no campo dos direitos fundamentais, a educação assume um papel central no enfrentamento da desigualdade. Só a educação pode promover a superação da estrutura social promotora de fenômenos sociais desumanizadores (PEE, 2015). A questão a ser discutida é se a atuação política no sistema educacional emite comunicações no sentido da mudança desse quadro desolador.

No âmbito institucional, o Plano Estadual de Educação do Pará (PEE) é o marco regulatório da política educacional do governo e demonstra as intencionalidades do campo político em relação à educação no contexto do desenvolvimento regional. O PEE, construído em 2015, tem como eixo norteador de sua política o foco na educação como instrumento de desenvolvimento social do Pará. No entanto, esse objetivo pressupõe o enfrentamento de questões que o próprio sistema político reconhece como incapaz. É o caso da integração regional como indutor de redução de desigualdade em suas várias dimensões.

A questão geográfica e territorial do estado do Pará, caracterizada por grandes distâncias e obstáculos naturais para facilitar o acesso às diversas sub-regiões estaduais, limitam a ação do Estado no atendimento das demandas sociais, resultando na ineficiência na articulação inter-regional no Estado. O desafio a ser enfrentado na promoção do desenvolvimento social, inclui a articulação entre as regiões de integração do Estado, seja no aspecto da conectividade ou acessibilidade física, como também, do ponto de vista econômico, político e social (PEE, 2015, p. 16).

São desafios gigantescos que exigem uma presença do Estado efetiva e eficiente em ações governamentais intensas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino ofertado à sociedade paraense que seja capaz de reduzir a evasão escolar e enfrentar os problemas da educação, tais como: o baixo desempenho escolar dos alunos; baixa média de anos de estudo da população; a elevada taxa de analfabetismo especialmente na região da Ilha do Marajó; reduzido contingente de força de trabalho com formação técnica profissional; infraestrutura fragilizada em todos os níveis (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio); baixa qualificação e remuneração dos profissionais que atuam na educação.

Quando falamos de Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB, 2015), o estado do Pará apresenta os piores índices educacionais do país. O cenário incomoda o governo quando se discute com a sociedade o papel da educação como indicador importante para o

desenvolvimento econômico e social. Conforme indicação do PEE situação é preocupante, sobretudo no ensino médio, onde persiste um fracasso sistêmico, apesar das ações dos últimos anos nesse segmento. O parâmetro utilizado pela gestão para medir o sucesso da intervenção política são os resultados do IDEB.

Apesar do discurso otimista do governo, os dados do PEE mostram que a aprendizagem não avança na proporção que as intervenções promovidas pelas ações governamentais gostariam. O quadro de persistente fracasso, sobretudo do ensino médio paraense, abre possibilidades para reflexões para além dos aspectos organizacionais do sistema educativo e das “intencionalidades” do sistema político. Uma possibilidade é o estudo do comportamento das organizações políticas e educacionais em ações de combate ao fracasso.

b) Dados sobre o fracasso no ensino médio no Pará

O Ensino Médio do estado do Pará, assim como no Brasil, vem se estabelecendo ao longo da história da educação nacional como um nível de grande complexidade na construção de políticas públicas de enfrentamento aos desafios estabelecidos pela sociedade. São desafios a serem enfrentados em virtude de sua própria condição, enquanto percurso intermediário entre o Ensino Fundamental e a Educação Superior, e a particularidade de atender a adolescentes, jovens e adultos com expectativas distintas frente à sua escolarização.

Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/96, Art. 35, o ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades:

- I – a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;
- II – a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;
- III – o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;
- IV – a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina. (LDB, 2017, não paginado).

A Resolução CNE/CEB nº 4, de 13 de julho de 2010, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, estabelece:

- Art. 26. O Ensino Médio, etapa final do processo formativo da Educação Básica, é orientado por princípios e finalidades que preveem:
- I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no Ensino Fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;

II - a preparação básica para a cidadania e o trabalho, tomado este como princípio educativo, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de enfrentar novas condições de ocupação e aperfeiçoamento posteriores;

III - o desenvolvimento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e estética, o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;

IV - a compreensão dos fundamentos científicos e tecnológicos presentes na sociedade contemporânea, relacionando a teoria com a prática.

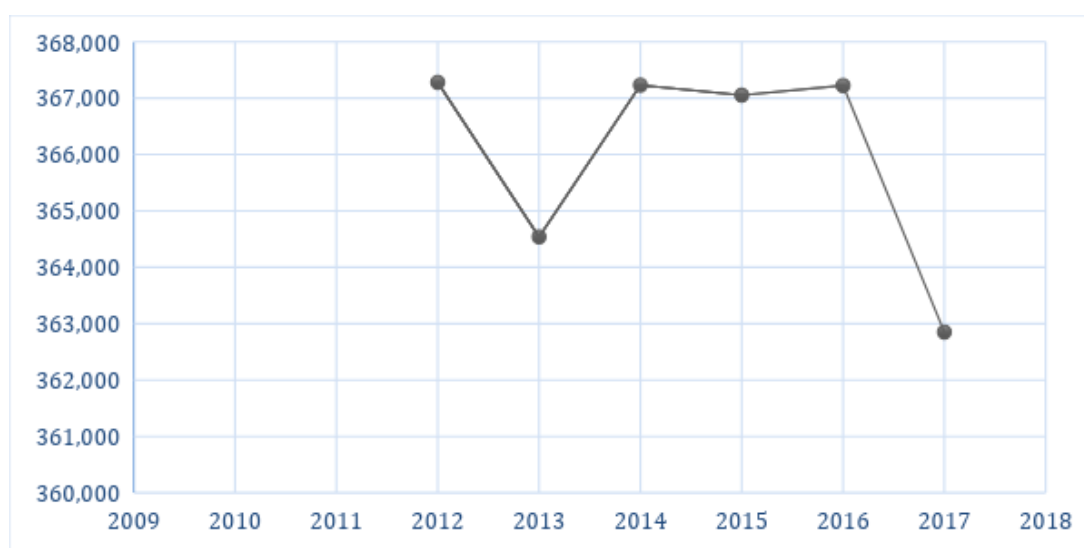
§ 1º O Ensino Médio deve ter uma base unitária sobre a qual podem se assentar possibilidades diversas como preparação geral para o trabalho ou, facultativamente, para profissões técnicas; na ciência e na tecnologia, como iniciação científica e tecnológica; na cultura, como ampliação da formação cultural.

§ 2º A definição e a gestão do currículo inscrevem-se em uma lógica que se dirige aos jovens, considerando suas singularidades, que se situam em um tempo determinado.

§ 3º Os sistemas educativos devem prever currículos flexíveis, com diferentes alternativas, para que os jovens tenham a oportunidade de escolher o percurso formativo que atenda seus interesses, necessidades e aspirações, para que se assegure a permanência dos jovens na escola, com proveito, até a conclusão da Educação Básica. (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 2010, p. 824).

O processo de universalização do ensino médio no Brasil vem, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, reiterando tal perspectiva. PNE (2011), a previsão de atendimento de 100% da demanda do Ensino Médio era até 2016, com a ampliação do atendimento líquido para 85%, via acesso universal à matrícula pelos jovens. Segundo o censo escolar (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2015) o estado do Pará apresenta os seguintes dados relacionados à matrícula no ensino médio considerando seus vários segmentos: ensino médio normal + integral + EJA normal + Integral.

Gráfico 1 - Matrículas no Ensino Médio do Pará 2012-2017



Fonte: INEP (2018).

A rede pública é a maior responsável pela oferta do ensino médio no estado do Pará com 90% das matrículas. É válido registrar que esta rede recebe a grande maioria dos jovens de origem pobre, segmento historicamente em desvantagem em relação aos demais.

Quanto aos índices educacionais do estado, estes são preocupantes mesmo em relação a estados da região norte, com economias menos dinâmicas, como demonstra o IDEB¹. Desde 2005, quando o índice, até 2015 o estado do Pará obteve certa evolução somente em 2009, voltando a cair significativamente em 2011 e voltando ao mesmo patamar de 2011 no ano de 2015, enquanto outros estados, como o Amazonas, por exemplo, obtiveram melhora significativa (Quadro 1). O ensino médio paraense é o pior da região norte e um dos piores do Brasil.

Quadro 1 - IDEB da educação básica da Região Norte

Estados	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Acre	3.0	3.3	3.5	3.3	3.3	3.5
Amazonas	2.3	2.8	3.2	3.4	3.0	3.5
Tocantins	2.9	3.1	3.3	3.5	3.2	3.3
Rondônia	3.0	3.1	3.7	3.3	3.6	3.6
Roraima	3.2	3.1	3.5	3.5	3.2	3.4
Amapá	2.7	2.7	2.8	3.0	2.9	3.1
Pará	2.6	2.3	3.0	2.8	2.7	3.0

Fonte: IDEB e elaborado pelo autor. 3ª série do ensino (rede estadual).

Fatores que interferem no baixo rendimento dos alunos paraenses no ensino médio, aparecem de forma superficial e apenas em períodos de disputas eleitorais ou greves dos profissionais da educação, sempre no sentido de responsabilizar o adversário político pelo quadro de desolação da educação paraense. A pesquisa pretende mostrar o fenômeno do fracasso escolar de forma sistêmica a fim de compreender as causas do Pará não ter obtido sucesso em sua política para a educação.

O governo é responsável pela regulação do setor, por meio da gestão administrativa de todo o sistema para alcançar melhores índices de aprendizagem dos alunos. Exerce poder discricionário também no sistema educativo via políticas públicas. Ou seja, o sistema político é responsável pela criação do ambiente funcional para que haja educação, apesar de não atuar diretamente na aprendizagem dos alunos.

¹ O IDEB funciona como um indicador nacional que possibilita o monitoramento da qualidade da Educação pela população por meio de dados concretos, com o qual a sociedade pode se mobilizar em busca de melhorias. Para tanto, o IDEB é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo INEP. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente. As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil, para escolas e municípios, e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), para os estados e o País, realizados a cada dois anos. As metas estabelecidas pelo IDEB são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, com o objetivo único de alcançar 6 pontos até 2022, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conheca-o-ideb>>. Acesso em: 5 jan. 2018.

O foco no aluno, na escola e na família como fracassados pautam políticas e ações de enfrentamento do fenômeno pelo sistema político. Essa visão resulta na observação do fenômeno a partir das dimensões normativas e pedagógicas da gestão pública, da falta de financiamento e da aceitação social do fracasso dos alunos e do discurso social de vitimação do professor, aceito socialmente. São questões importantes, porém insuficientes para explicar não somente o fracasso escolar, mas sua persistência como fenômeno sistêmico no Pará.

A dimensão sistêmica do fracasso no Estado revela a necessidade de mudança de enfoque em direção a pesquisas descritivas e analíticas que estudem o fracasso sob a perspectiva dos agentes que o produzem e reproduzem, de forma consciente ou não. Significa descrever as relações intersistêmicas que fazem a educação, ou seja, condições objetivas de trabalho, representações dos agentes, relações e reações do processo educativo que envolve os sistemas político e educativo.

Revela também a necessidade de uma análise alternativa ao reducionismo monocausal e empirista, que centra a problemática educativa no educando ou no educador que domina os estudos acadêmicos no Brasil e no mundo, deixando lacunas importantes nesse campo de pesquisa. Essa lacuna pode ser preenchida por abordagens do fracasso escolar como fenômeno social e associado à compreensão de sociedade proposta por Niklas Luhmann considerando a educação um processo relacional e sistêmico, para além de simples processos de subjugação a aspectos culturais e cognitivos.

Uma abordagem sistêmica sobre esse contexto pode contribuir na discussão do fenômeno do fracasso sob uma perspectiva alternativa ao paradigma atual. Nesse sentido, a pesquisa utiliza o aporte teórico acima descrito na busca de respostas ao seguinte problema: **Como os sistemas político e educacional se comportam diante do persistente fracasso escolar no ensino médio do estado do Pará?**

O questionamento da pesquisa está relacionado a necessidade de algumas questões norteadoras como estratégia de ação ante a complexidade do tema pesquisado. Elas são:

- a) Como as organizações do sistema político observam e se organizam para enfrentar o fracasso escolar no ensino médio no Pará?
- b) De que forma o sistema educacional absorve as comunicações do sistema político em ações de combate ao fracasso escolar que exigem interação intersistêmica?
- c) Quais fatores influenciam na persistência do fracasso escolar do sistema de ensino médio da rede pública?

O objeto da pesquisa é o sistema público de ensino médio do estado do Pará, cuja abordagem teórica foi baseada na teoria dos sistemas autorreferenciais do sociólogo alemão

Niklas Luhmann. O propósito é descrever o comportamento dos sistemas político e educacional diante do fracasso escolar do ensino médio no Pará.

Embora uma análise superficial dos índices revele a existência do fenômeno, a explicação exige uma observação sistêmica diante de sua complexidade e persistência. A teoria de sistema foi a mais indicada para as análises. Tal abordagem é pouco utilizada nos fenômenos educativos. Contudo, é inegável tanto quanto inquietante do ponto de vista analítico, utilização do aporte teórico de Luhmann para elucidar/discutir o fenômeno educacional engendrado numa trama complexa de elementos e agentes. Isso pode contribuir para o aprofundamento das reflexões que embasam políticas de intervenção para melhorar a educação no Pará e na Amazônia.

Objetivo Geral: Analisar de que forma o fenômeno do fracasso escolar está presente na modalidade de ensino médio da rede pública do estado do Pará e descrever os fatores que levam a sua persistência.

Objetivos Específicos:

a) Descrever de que forma o sistema político-administrativo (alta gestão) cumpre seu papel discricionário na regulação das organizações escolares para melhorar a educação no Estado por meio da gestão intermediária Unidades Regionais de Educação (**URE**) e Unidades SEDUC na Escola (**USE**).

b) Identificar o comportamento institucional da gestão intermediária nas ações que exigem relações intrasistêmica (URE, USE e SEDUC) e intersistêmicas (escolas e professores) no enfrentamento do fracasso escolar na rede pública do ensino médio do Pará.

c) Analisar as implicações das ações das organizações políticas no sistema educacional, evidenciando a percepção dos professores sobre o “Pacto pela Educação” enquanto política de enfrentamento do fracasso escolar.

A **Hipótese** sustentada na pesquisa parte da premissa de que o fenômeno do fracasso escolar no Pará torna-se sistêmico na medida em que a política de combate ao fenômeno pelos sistemas político e educativo o reforçam em vez de combatê-lo. As comunicações equivocadas do sistema político-administrativo encontram resistências no sistema educativo, que desloca sua unidade da intenção de educar para a defesa da profissão, resultando na circularidade e reprodução do fenômeno no estado.

2 AS DIMENSÕES DO FRACASSO NA EDUCAÇÃO: UMA REVISÃO DA LITERATURA

O campo de pesquisa sobre fracasso escolar como objeto de estudo é vasto e envolve um emaranhado de linhas de pesquisa na educação e em outras áreas tais como: a pedagogia, a psicologia, a sociologia e até a economia. Paralelo a esse crescimento, o fenômeno permanece de forma incômoda no Brasil (PATTO, 1999, 1988; IOSCHPE, 2012; ARROYO, 2013) e em outros países (HANCER, 2012; BASTOS, 2009), seguindo imune às sucessivas reformas e medidas administrativas na educação elaboradas para seu enfrentamento.

Face o exposto, torna-se desafiador propor mais uma pesquisa que possa contribuir para a reflexão científica sobre o tema. Na busca desse objetivo, a tese adotou estratégias teórico-metodológica e empírica sob duas perspectivas. Primeiro foi feito um levantamento da literatura que, pautada pelas questões orientadoras da pesquisa, possibilitasse a localização da pesquisa no campo teórico para permitir a coleta de evidências sobre o comportamento das organizações ante o fenômeno no ensino médio (SAMPAIO; MANCINI, 2007; MANGINO, 2015).

Em segundo lugar, apresentar um referencial teórico que, ao mesmo tempo, dialogue com a vasta literatura, permita a compreensão e uma descrição das implicações sistêmicas do fracasso na educação do Pará na perspectiva epistemológica da teoria de sistemas de Niklas Luhmann.

Apesar do contexto polissêmico em relação ao significado do fenômeno adotamos, conceitualmente nesta pesquisa os parâmetros considerados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 1998) que considera o fracasso escolar como um processo que pode envolver três momentos. O início se dá pela repetição de ano escolar devido a desempenho inferior à média. O segundo é a evasão do aluno sem concluir a escolaridade obrigatória. O terceiro momento é a repercussão na vida profissional por falta de conhecimentos básicos. Portanto, o fracasso escolar tem repercussão mais ampla que a educacional, pois atinge aspectos individuais e sociais e marca a vida das pessoas.

Ante a complexa rede de possibilidades de observar e descrever o fenômeno, a pesquisa optou por adotar um “fio condutor” para a revisão da literatura que buscasse um levantamento das principais abordagens sob o ponto de vista do objeto da pesquisa, ou seja, o estudo do fracasso escolar no ensino médio. No Brasil, o ensino médio é estruturado no contexto específico do arcabouço jurídico-administrativo já descrito de forma breve na introdução deste texto.

Entretanto, na estrutura dos sistemas de outros países, o ensino médio funciona com nomenclaturas e currículos diferentes. Nos Estados Unidos, por exemplo, é conhecido como escola secundária, de caráter descentralizado² sob a organização dos estados e autoridades locais e composto por duas fases: a primeira chamada “*middle school*” ou “*junior high school*” e a segunda, a “*high school*” que corresponde ao 12º e último ano. Na China, também se divide em dois ciclos sendo o primeiro com duração de três anos e obrigatório e o segundo com acesso somente por exame de capacitação, com duração de três anos.

Na Europa, o ensino secundário tem características regionais. Na Alemanha, a educação secundária elevada (15 aos 19 anos) é o equivalente ao nosso ensino médio. Na Inglaterra, o ensino secundário recebe alunos de 11 aos 16 anos. Espanha e Portugal possuem sistema semelhantes, com o ensino secundário correspondendo ao terceiro ciclo. O ensino médio brasileiro foi construído sob influência desses países, mas funciona de forma diversa, ou mesmo de forma antagônica, se compararmos os índices.

A opção teórica e empírica da pesquisa requer uma observação atenta ao funcionamento dos sistemas político e educacional, o entendimento de como esses sistemas interagem com o objetivo de oferecer educação e as possíveis causas da persistência do fracasso apesar das ações político-administrativas e pedagógicas efetuadas.

No processo de revisão da literatura, os artigos foram organizados considerando, além do recorte temporal da produção dos últimos cinco anos, o país de origem da publicação, o foco de estudo (visão dos agentes sobre o fracasso: professores, alunos, organizações políticas e educacionais) como também os principais resultados.

Neste capítulo serão apresentados os resultados da revisão da literatura sobre o fracasso escolar no ensino médio no período de janeiro 2013 a dezembro 2017. Pesquisar esse período justifica-se pela persistência do fracasso no ensino médio do Pará no período não somente por apresentar IDEB baixo, mas também pela necessidade de reflexão sobre outros fatores que podem estar contribuindo para essa persistência frente a uma política ampla de combate no período supracitado.

O Índice de Oportunidades da Educação Brasileira³ (IOEB), elaborado a partir de diversos índices educacionais adotados internacionalmente, inclusive pela OCDE, no período

² Para mais detalhes: <https://www2.ed.gov/about/offices/list/ous/international/usnei/us/edlite-org-us.html>. Sobre o sistema chinês: Disponível em: <<http://www.universia.com.br/estudar-exterior/china/sistema-ensino/estrutura-do-sistema-educacional/2565>>. Na Europa: <https://www.educare.pt/noticias/noticia/ver/?id=13150>.

³ O IOEB é uma soma de vários indicadores, entre eles o tempo médio de aluno em sala de aula, a formação dos professores e a experiência dos diretores, taxa de matrícula etc. O índice avalia não apenas a escola, mas toda a rede de ensino dos estados e municípios do Brasil: Disponível em: < <http://www.ioeb.org.br/indicadores/pa> >.

de 2009 – 2014 mostra o estado do Pará com a pior educação do Brasil, com índice de 3,5 sendo Belém a capital brasileira que apresenta o pior índice com 3,5. Apesar das ações para seu enfrentamento nos últimos anos o fracasso escolar permanece forte não somente no Brasil, mas em todo o mundo e entende-se que a forma de o combater envolve políticas públicas variadas em sistemas educacionais de complexidades diversas. O objetivo é a compreensão do comportamento do fenômeno ante as políticas de enfrentamento a nível mundial assim como suas características no Brasil e no contexto amazônico, mais especificamente no Pará.

2.1 Procedimentos metodológicos e a revisão da literatura

Metodologicamente, a revisão da literatura utilizou-se das bases de dados disponíveis na Universidade Federal do Pará (UFPA) acessadas por meio de cadastramento institucional. As bases consultadas foram: Absco, Annual Reviews, Cambridge Journals, Ebsco Host, Eric, Jstor, OECD Library, Periódicos CAPES, Scielo.Org, Scopus, Spring, Web of Science, Willey Online Library e World Scholar Latin América & Caribenn. A seleção dessas bases justifica-se pela produção de alto impacto reconhecida, a nível mundial, de estudos sobre fenômenos educacionais, onde se inclui o fracasso escolar, tanto em abordagens disciplinares como interdisciplinares.

O acesso aos sítios eletrônicos obedeceu a parâmetros da pesquisa formalizado nos descritores e operadores booleanos: *School failure AND government discourse; School failure OR high school*. Foram selecionados artigos com abordagens teórico-empíricas sobre o fracasso escolar no ensino médio. Os idiomas de busca foram o inglês, português e espanhol, sempre em textos com acesso gratuito. Também foram incluídos nas análises alguns relatórios de instituições internacionais como a OECD.

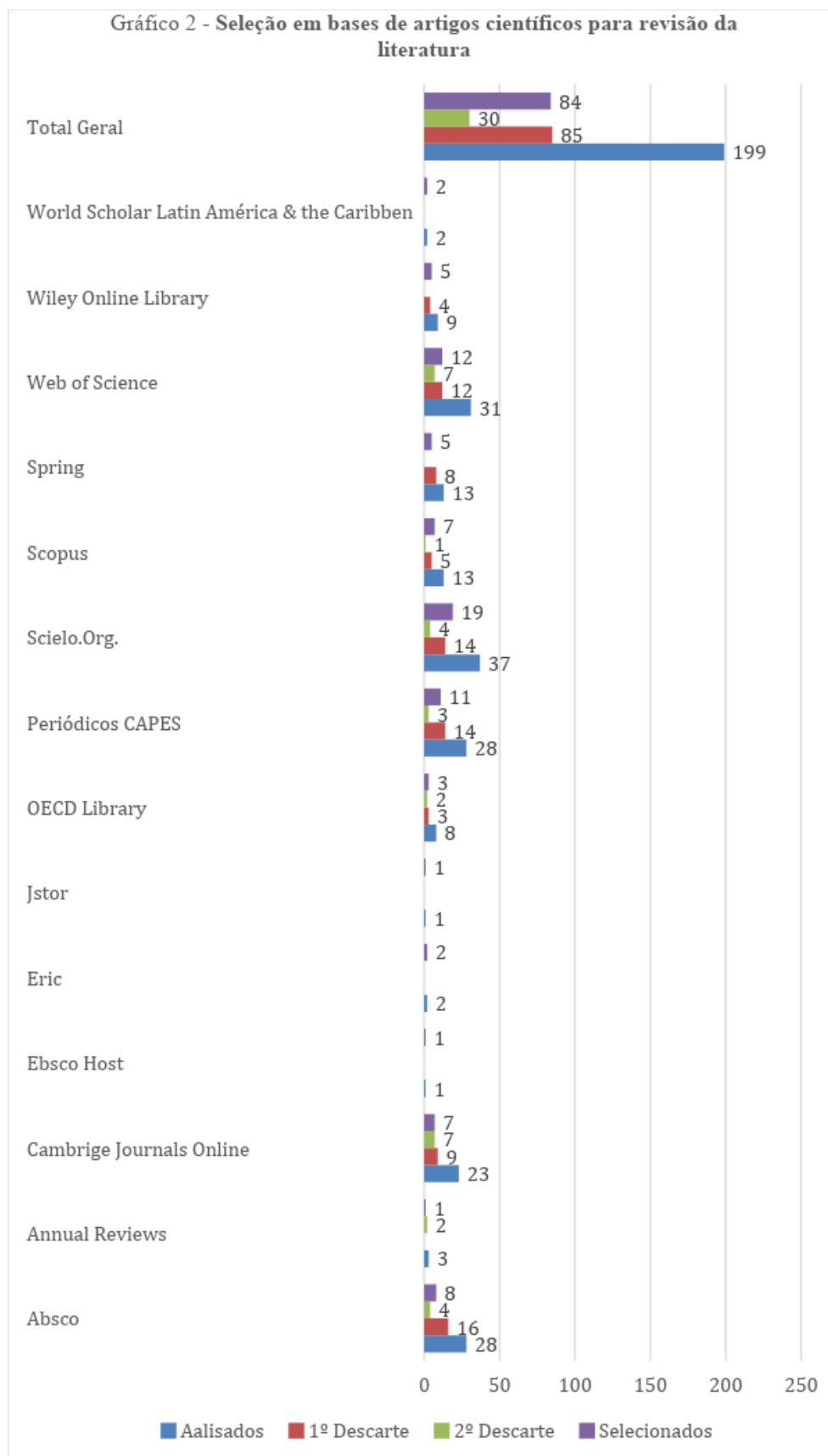
A revisão utilizando artigos justifica-se pela qualidade das publicações exigida pelas bases consultadas em seus processos editoriais assim como pela atualização do tema em abordagens recentes do fenômeno. Além dessa produção, a revisão incluiu algumas obras nacionais de maior relevância na atualidade.

Das 14 bases (Gráfico 1) inicialmente pesquisadas priorizou-se a seleção dos textos a partir da leitura dos títulos e resumos estabelecendo sua relação com o tema fracasso escolar no ensino médio. Nesta primeira abordagem foram selecionados 199 artigos sobre o assunto em 19 países. A identificação de vários textos duplicados exigiu a exclusão de 85 artigos, sem, no entanto, priorizar alguma base específica (1º descarte). Outros 30 textos foram excluídos por se tratar de outros tipos de publicação, sobretudo, resenhas de livros, onde a ausência do fracasso

escolar como tema principal ou ausência de foco no ensino médio não estavam de acordo com os parâmetros da pesquisa (2º descarte). Com essas exclusões foram selecionados 84 artigos e o número de países foi reduzido para 15.

2.2 O desenvolvimento das pesquisas sobre o fracasso escolar na literatura

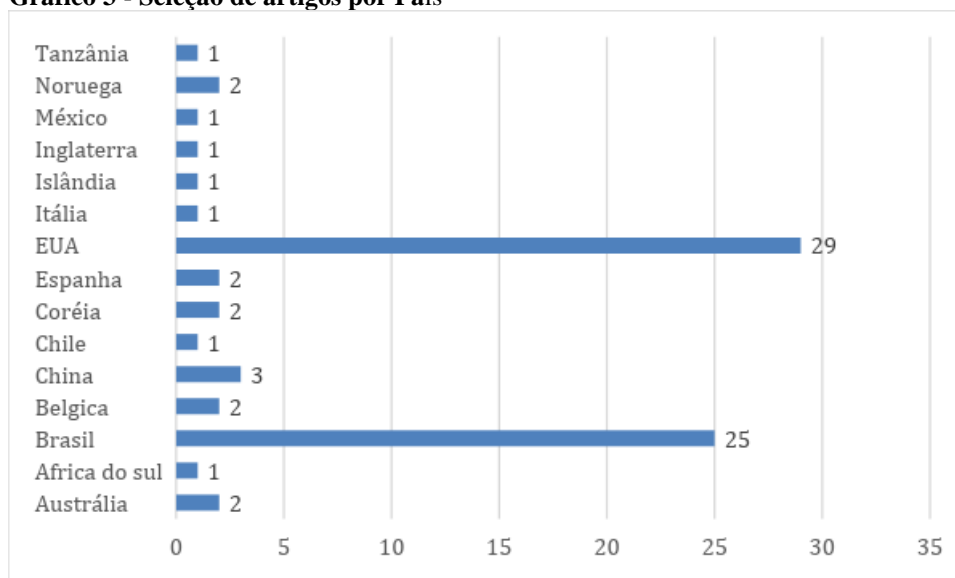
As análises do material mostram o fenômeno do fracasso escolar como temática polissêmica, multi e interdisciplinar. Sua análise é realizada sob diversas perspectivas, sempre na busca de explicações das suas causas, destacando-se a produção científica no campo da pedagogia, psicologia, sociologia, economia e políticas públicas. A análise dos textos seguiu critérios descritos anteriormente para a inclusão na seleção final. Quanto ao recorte temporal, o levantamento considerou período “cheio” sem considerar a publicação anual por bases de dados (Gráfico 2).



Fonte: Elaborado pelo autor.

Na análise do país de origem (Gráfico 2) chama atenção a produção americana recente sobre o fenômeno, o que não foi observado de forma clara nos trabalhos nacionais consultados sobre o assunto. Outro fator, este confirmando a literatura, é a diversidade das produções. A produção científica abarcou 15 países, com destaques para a produção brasileira, americana e o aparecimento de pesquisas sobre o fenômeno na China. As pesquisas representam os cinco continentes e mostram diversidade na percepção do fenômeno nos países de origem das pesquisas e o número de produções por país (Gráfico 3).

Gráfico 3 - Seleção de artigos por País



Fonte: Elaborado pelo autor.

A leitura forneceu, além do foco dos estudos, alguns resultados das pesquisas sobre o fracasso escolar nesses países. Da análise desses conteúdos subscreveu-se cinco grupos de abordagem diferenciada sobre o fenômeno. O agrupamento se deu por afinidade nas análises no foco dos estudos do fracasso escolar no ensino médio, descrito em seguida.

2.2.1 Visão geral do fracasso na literatura

Neste grupo as produções se reportam a contextos diversos e interligados como causa do fracasso. São pesquisas envolvendo amplas bases de dados e de interpretação majoritariamente econômica e institucional. O objetivo desta seção é apresentar as pesquisas onde o fenômeno é observado a partir do comportamento do indivíduo nos processos de escolarização no ensino médio pelos sistemas de ensino, ou seja, o sistema educacional observa o indivíduo. São 13 artigos analisados cujo resultado indica que os autores percebem o fracasso

na escola como resultado das ações do próprio estudante, a partir do qual produzem as pesquisas. Um exemplo desta abordagem será apresentado a seguir, especificamente, com relação a disciplina matemática.

O indicativo de fracasso no ensino médio relacionado a notas baixas no 9º ano em matemática exige intervenções pedagógicas no primeiro ano do ensino médio (MCKEE; CALDARELLA, 2016). Indica tratamento “preventivo” para o fenômeno nos anos finais do ensino fundamental para alunos que não conseguem sucesso nas avaliações escolares, o que acontece com frequência com alunos pobres e imigrantes. Outra questão que envolve a culpa do indivíduo é repetição de ano em matemática e as externalidades negativa dos colegas, que indicam uma visão econômica e quantitativa do fracasso e suas implicações para o crescimento econômico nos EUA (HILL, 2014).

As implicações do fracasso escolar no ambiente econômico são tratadas como problema para o sistema e a interpretação é de que o sistema educativo precisa agir com ações pedagógicas voltadas para resolver o problema em sua fonte, os anos finais do ensino fundamental.

Por sua vez, Mangino e Cavalieri (2015) afirmam que o fracasso não é um reflexo direto do conhecimento dos estudantes em avaliações escolares. Apesar de reconhecer a validade dos testes de conhecimento, os autores chamam a atenção para suas limitações para avaliar alunos em situação de vulnerabilidade social e econômica. Fazendo análises quantitativas de testes e corte de notas entre alunos pobres e não pobres de *New York States* durante cinco anos, os autores afirmam que mesmo com aproveitamento melhor os alunos pobres falham devido a modificações nos cortes pelo sistema educativo, este pautado na proficiência.

Analisando questões de gênero e abandono no ensino médio com a utilização de análises quantitativas do nível escolar de Nova Iorque, ou autores fizeram comparações com taxas de aprovação. Aparecem os alunos pobres com tendência ao fracasso mesmo com desempenho melhor que os alunos não pobres, nas avaliações. Isso contribui para a construção social e política do fracasso e a estigmatização dos alunos pobres, porque o fracasso não está nos resultados dos testes de proficiência, mas a pontuação “rotula” os alunos e reproduz o fracasso. As notas e os “cortes” são mais importantes que os esforços das escolas no combate ao fracasso.

A pesquisa de McDaniel e Kuchn (2013), analisam o fracasso a partir da questão de gênero abordando fatores comparativos entre alunos negros e outros segmentos de jovens com ensino médio e o acesso ao emprego nos Estado Unidos da América (EUA) para concluir que, enquanto um diploma do ensino médio leva mais tempo para os jovens brancos acessar o emprego que os jovens negros. Isso se deve ao foco dos estudantes branco para a universidade

e dos negros para o mercado de trabalho. O ensino médio é importante para os negros devido o fosso que se forma no acesso ao ensino superior. A alternativa é o mercado de trabalho após o ensino médio.

Aspectos étnicos como causa do fracasso dos alunos também aparecem nos trabalhos de Ryu (2015) sobre as implicações para a educação científica em salas de aulas étnica, racial e linguísticas diversas, pesquisando alunos coreanos nos EUA em situação de status inferior.

No Brasil, os estudos que associam o fracasso escolar a questões econômicas são esporádicos e as pesquisas recentes focam na relação investimento/qualidade da educação (IOSCHPE, 2014). As instituições governamentais produzem majoritariamente dados sobre o desempenho dos alunos, porém os testes de proficiência ainda não são consolidados institucionalmente e sofrem mudanças frequentes, dificultando uma visão sistêmica do fracasso.

A produção científica brasileira no campo da educação, em sua maioria, é caracterizada pela análise de fatores sociais como causa do fracasso, como veremos mais adiante, apresentando semelhanças com outros sistemas. Franceschini e Miranda-Ribeiro et al. (2016) pesquisaram a relação entre raça/cor, segundo o sexo, nos riscos de reprovação no ensino médio e os resultados indicam um risco maior de reprovação para alunos de cor parda, e índices maiores ainda para as meninas.

Uma semelhança a ser destacada é a associação do fracasso escolar a grupos específicos, como é o caso dos pobres e dos negros, que por sua condição social “não aprendem”, reforçando no sistema social a Teoria da Carência Cultural (PATTO, 1999) desde a década de 1940. Essa semelhança, porém, parece ser somente na visão da sociedade que percebe o fracasso escolar nos pobres e negros.

Quanto ao enfrentamento do problema as semelhanças desaparecem. Enquanto em países de desenvolvimento econômico e social consolidado a questão é enfrentada de forma localizada pelos sistemas, no Brasil o fracasso escolar toma proporções sistêmicas, marca a sociedade como um todo e pode ser considerado um obstáculo ao seu desenvolvimento econômico e social. Olhar o fenômeno de forma sistêmica, para além das abordagens técnico-administrativas, se faz necessário.

Outros estudos sugerem ações político-sociais por parte da escola como forma de transpor obstáculos que conduzem ao fracasso de alunos pobres e filhos de imigrantes nos EUA, sobretudo os laços familiares sociais que reduzem as fraquezas dos laços sociais na passagem para o ensino médio como forma de reforçar a resiliência dos alunos (LANGENKAMP, 2010). Aqui a escola é chamada a introduzir elementos de mudanças de comportamento no aluno e na

família para além de sua função social. É o que sugere também Wilson et al. (2014) ao apontar a fronteira como um lugar tanto de riscos, quanto de transformação, como ferramenta para educadores aproveitarem seu prestígio para atravessá-la e proteger os jovens imigrantes e melhorar a educação.

No Brasil, a escola como elemento de mudanças social é muito debatida, porém a realidade da educação não permite sequer a execução das ações pedagógicas básicas. Não parece viável a escola desempenhar um papel para o qual não tem *expertise* no Brasil e nem em outros países. A resiliência dos alunos com histórico de fracasso escolar exige ações que envolva outros sistemas sociais.

A naturalização do fracasso escolar como causa e culpa do indivíduo sofre críticas na literatura. Leonardo e Leal (2015), realizaram uma revisão da literatura nacional e internacional sobre a postura de culpar o indivíduo e sua família pelo fracasso. Ao utilizarem a análise Histórico-Cultural concluíram que em 67% da produção sobre o fracasso escolar a culpa recai no fracassado e, do ponto de vista da base teórica das produções, 65% da produção é de caráter não crítico, o que contribui para a naturalização do aluno como fracassado. As autoras enfatizam que as produções científicas devem contribuir para desvelar a crença de que as crianças e adolescentes com dificuldades de aprendizagem são naturalmente fracassadas.

Essa naturalização tem origem, segundo Dazzani e Cunha (2014) no discurso hegemônico adotado pela pedagogia oriunda da biologia e da psicologia pautada pelas características psicológicas do indivíduo e causas familiares, desconsiderando as dimensões institucionais, históricas, sociais e político-econômicas que perpassam o fracasso escolar.

A percepção do fracasso escolar para além das questões econômicas, sem descartá-las, e observando o fenômeno como construção social e política tem destaque na produção acadêmica. Essa literatura mostra dimensões diversas do fracasso escolar a nível global e permite reflexões a nível nacional.

Fatores como a construção social do fracasso como estigmatização de grupos sociais vulneráveis ganha importância ao ampliar as análises para questões sociais e de gênero, tanto em países ricos, como em países pobres. A diferença está justamente na dimensão social que o fenômeno se apresenta. Enquanto ele é reconhecido socialmente como problema localizado nos países com sistemas sociais consolidados, no Brasil, por exemplo, ganha complexidade sistêmica, afetando toda a sociedade.

Nesta seção foi descrito o resultado da revisão da literatura sobre o fracasso escolar no ensino médio observado sob o ponto de vista dos vários sistemas envolvidos (econômico, social,

político e institucional) e as várias formas como esses sistemas atribuem o fracasso ao indivíduo na literatura nacional e internacional.

Destacou-se a produção americana na literatura analisada, por apresentar pesquisas com resultados nos três níveis: estadual, federal e municipal sobre as políticas públicas e sua efetividade no enfrentamento do fracasso escolar nos vários estados americanos, o que permite afirmar que o fracasso escolar nos EUA é uma questão que causa fortes ruídos no sistema político (MCKEE et al., 2016).

Sob essa perspectiva, o fenômeno é percebido como um problema para o sistema educacional e para outros sistemas. No entanto, é uma visão que percebe o fracasso escolar como uma questão a ser enfrentada, sobretudo com ferramentas econômicas a fim de melhorar o sistema com vistas ao crescimento econômico. Percebem o fracasso escolar como um problema de mera progressão para o ensino superior, sobretudo em países com economias consolidadas.

É uma visão parcial que não considera outros aspectos igualmente importantes. Em seguida serão apresentados os resultados das pesquisas que abordam o fracasso escolar na perspectiva do “fracassado”, ou seja, do indivíduo. Mas, afinal, de que forma o indivíduo se percebe como fracassado?

2.2.2 O fracasso da perspectiva do indivíduo e da família

A construção social do fracasso escolar passa, como demonstrado anteriormente, pela visão institucionalizada pelos diversos sistemas que atuam para que a educação aconteça. A dúvida que persiste é se na perspectiva de quem fracassa as atribuições a ele creditadas são absorvidas, ou não. A revisão da literatura mostrou pesquisas que abordam a questão na perspectiva do indivíduo que fracassa. É o fracasso na perspectiva do fracassado e de sua família, e de que forma essa visão é captada pelos jovens quando justificam o abandono ou reprovação nos processos escolares a ser tratada a seguir.

Utilizando método etnográfico, Da Silva (2016) busca compreender a visão dos alunos ante a experiência de fracasso escolar dentro do processo de escolarização, em São Paulo/Brasil, e como compreendem os processos de escolarização, concluindo que essa compreensão é surpreendentemente mais clara para si próprio do que para muitos profissionais da educação.

O sentimento de quem fracassa também é foco de Osti e Brenelli (2013) que afirmam que os alunos de uma escola de São Paulo/Brasil acreditam que o professor tem percepção

negativa sobre eles, bem como nutrem baixas expectativas sobre seu desempenho e progresso acadêmico. A reflexão sobre as relações construídas na escola pode, segundo as autoras, ser importante na aprendizagem e promover reflexão sobre as relações aluno-professor.

O resultado dessas pesquisas se aproxima do trabalho de Lanzat e Gil-López, (2015), que pesquisaram a percepção de alunos espanhóis em relação aos professores e sua relação com o estilo de aprendizagem. Os autores identificaram quatro grupos de causas do fracasso: 1) Intervenção do aluno e da família no ensino; 2) Socialização do aluno em sala de aula; 3) Capacitação cognitiva do aluno; 4) Situação econômica da família. A pesquisa também conclui que o fracasso escolar, sobretudo na educação secundária, é multidimensional com causas interligadas.

Essas causas são apontadas na pesquisa de Joo e Jo, (2015) que atribuem o fenômeno à criminalidade e reincidência, como fatores externos à escola. A reincidência está relacionada ao pouco relacionamento dos jovens com a escola no mundo ocidental. Esse aspecto não foi encontrado na pesquisa com alunos coreanos e na China, por exemplo, onde a disciplina rege a educação como construção social importante (IOSCHPE, 2014).

Aproximando a questão do ambiente familiar, Johnson e Duncan et al. (2015) atribuem o fracasso à luta entre irmãos e a luta pelos pares, em Boston EUA confirmando que a violência dos irmãos está associada com o comportamento agressivo na família, e esse fator deve ser incorporado à programação de prevenção da violência e, conseqüentemente, do fracasso na aprendizagem.

Von Reininghaus e Frisancho (2013) acrescentam mais um elemento pouco pesquisado no Brasil: os meios de comunicação como indutor do comportamento dos jovens na escola. Ampliando o contexto para outras causas, além do familiar, como causas para o comportamento agressivo dos jovens a pesquisa aponta os meios de comunicação como agente de grande influência na socialização dos jovens e suas implicações em processos pedagógicos que não obtêm sucesso na aprendizagem.

Outro fator relacionado ao fracasso pelos jovens é o sofrimento psicológico como causa do fracasso que leva ao uso de drogas e, conseqüentemente ao fracasso. Porém, Gauffin e Fridell (2013) chamam a atenção para o fato de que somente os alunos pobres têm tendências a permanecer fracassando. Os alunos não pobres não têm a vida acadêmica tão influenciada pelo uso de drogas quanto os pobres.

Na mesma linha, Kelly e Evans-Whipp (2015) fazem crítica à literatura que considera o fracasso como responsabilidade da família. Os dados dessa pesquisa indicam que fatores como o uso de drogas são mais relevantes para o fracasso que o foco nas questões familiares e

deve ser considerado na elaboração de políticas públicas de enfrentamento do fracasso escolar em estudantes australianos.

Aqui a reflexão sobre o fracasso escolar pode ser observada, mesmo que de forma geral, a partir da visão que a sociedade constrói e espera de seus jovens estudantes. Ao abordar aspectos do sistema educacional chinês, Ioschpe (2014 p. 200-2004) descreve o sucesso do sistema educacional da província de Xangai nos testes do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) nos últimos anos.

O sucesso é creditado pelo autor “ao apreço quase obsessivo pelo ensino como valor compartilhado pela sociedade chinesa” e produto de uma longa história de uma sociedade voltada para a meritocracia e transparência pública que leva as famílias chinesas a dar uma educação de qualidade a seus filhos.

Além de fatores histórico-culturais, o autor aponta para o fator prêmio/punição como elemento de alavanca do sistema educacional. A rígida disciplina nas escolas é reconhecida pela sociedade e respeitada por alunos e professores e demais funções, orientando todo o sistema no sentido de uma educação voltada para o desenvolvimento do país.

Analisando o ensino médio chinês Cretacci e Cretacci (2012) obtêm resultados diversos. Ao foco da pesquisa foram as medidas parentais e vinculativas como fator de desenvolvimento do autocontrole em estudantes chineses do ensino médio. O estudo aponta para o fracasso dos pais em monitorar a disciplinar seus filhos, assunto evidente no país atualmente, onde os conceitos de monitoramento e punição está em xeque em relação às relações sociais.

Os estudos mostram, apesar das limitações apontadas por Cretacci e Cretacci (2012) e das observações feitas por Ioschpe (2014) em viagem monitorada, é fato que o sistema chinês avançou bastante nos últimos anos tornando-se referência, mas identifica problemas que levam ao fracasso de alunos no ensino médio, justamente no nível onde as famílias mais investem nos jovens, que sustentarão o sistema familiar no futuro.

Questões histórico-culturais não permitem comparar o sistema educacional chinês com outros sistemas. Porém, o fracasso escolar na China é tratado como pontual em relação à valorização social da educação do modelo Chinês, apesar de ganhar importância recente frente às mudanças sociais que ocorrem no país.

No sistema educativo da Islândia, o fracasso escolar é enfrentado de forma preventiva, com a interação e o bem-estar psicossocial dos alunos como ferramenta de sucesso nos estudos. O apoio e a capacitação aos alunos em risco de fracasso, ou seja, a prevenção ao fracasso escolar nesse país, é o foco dos estudos de Haroardóttir e Júliusdóttir (2015).

Um caso interessante é o mexicano, onde o fenômeno alcança proporções mais significativas, o que o aproxima da realidade brasileira. Macedo (2014) utiliza dados de pesquisa com jovens mexicanos com e sem diploma de ensino médio da zona metropolitana de Monterrey para analisar as características e fatores individuais, familiares e contextuais associados ao fracasso escolar e abandono do ensino médio.

Os autores concluem que a alta porcentagem de reprovação dos jovens mexicanos no ensino médio por notas baixas nas avaliações, ou seja, o desempenho escolar baixo é de jovens com problemas de estrutura familiar e de famílias com pais com baixa educação e pobres.

Utilizando técnica de “história de vida” de jovens e de atores da comunidade escolar na região de Hermosillo Sonora, também no México, Ruiz (2014) investigou sobre os motivos do abandono do ensino médio na região. O resultado foi uma análise de um conjunto de fatores que mostrou aspectos estruturais compartilhados pelos jovens para o fracasso e abandono escolar, tais como históricos de reprovação e pobreza. Porém, um fator que chama a atenção é o abandono precoce desses jovens, logo no início da educação secundária.

Finalizando esta seção um estudo recente de Pezzi e Marin (2017). Trata-se de um artigo de revisão sistemática da literatura que mostrando a compreensão do fenômeno do fracasso escolar em 18 sistemas de ensino no mundo no período de 2009-2014. O estudo buscou sistematizar o que as pesquisas atuais têm considerado ao trabalhar o fenômeno do fracasso escolar na educação básica no Brasil e no mundo.

Os resultados mostram o fenômeno pesquisado sob perspectiva diversas, corroborando as pesquisas apresentadas neste texto, mas com certo deslocamento a contextos voltados para causas ou consequências pontuais e extraescolares como Álcool e outras drogas, Bullying etc. Mesmo assim, segundo o estudo, as pesquisas apontam para a continuidade de culpabilização o aluno e família, professores e a escola pelo fracasso escolar, quando, segundo a pesquisa, essas dimensões devem ser tratadas de maneira conjunta.

A pesquisa aponta seus limites à análise voltada para aspectos psicológicos, fator limitante da análise pelo viés da psicologia clínica e recomenda outras pesquisas, sobretudo que envolvam dados sobre o baixo desempenho escolar o abandono escolar. Esses aspectos foram abordados na presente revisão e, até aqui, confirmam a responsabilização do fracassado pelo fracasso escolar quando o foco é reprovação e abandono.

No entanto, é preciso avançar para uma análise sistêmica do fenômeno, já que ele tem dimensão global, mas é enfrentado de maneira diversa, de acordo com o “ruído comunicativo” que provoca em cada sistema envolvido e de forma isolada. Nesta seção, as formas como o fracasso é percebido pelos jovens que fracassam nos vários sistemas indicam a recepção, de

forma pacífica, pelos jovens da comunicação recebida dos sistemas de ensino e reconhecendo, ele mesmo, como culpado pelo fracasso.

Descrever a percepção dos sistemas político-administrativo e educacional sobre o fracasso escolar no ensino médio, sob seus respectivos processos comunicativos e de que forma suas organizações atuam no enfrentamento do fenômeno junto aos sistemas de interação, sobretudo o sistema professor, é o objetivo desta pesquisa. Isso envolve perceber o fenômeno como multi e Intersistêmico, ou seja, como cada sistema analisado observa o fenômeno e como produz comunicação no sentido de considerar o problema como do sistema.

Perseguindo esse objetivo, na próxima seção a revisão da literatura aborda a forma como as organizações escolares, entendida como lócus de relações intersistêmicas para que a educação aconteça, observam o fracasso escolar na literatura nacional e internacional. É o fracasso do ponto de vista da escola, onde ocorrem as ações pedagógicas.

2.2.3 O fracasso escolar e a perspectiva das organizações escolares

Abordagens da área da psicologia educacional estão presentes em vários textos e a atuação docente é muito presente quando o foco das pesquisas são as organizações educacionais. A pesquisa de Studsrod e Bru (2011) versa sobre a atuação dos professores como agentes de socialização no ambiente escolar e no ajuste dos adolescentes como variável independente no ambiente escolar dos adolescentes e de que forma os alunos percebem a socialização dos professores interfere na alienação escolar, intenção de abandono e falta às aulas. É o sistema professor observando os sistemas psíquicos e vice-versa.

Podemos considerar esta pesquisa como uma ampliação da visão que o aluno tem sobre seu fracasso descrita na seção anterior ao voltar-se para a atuação dos professores e como estes percebem seu trabalho com os jovens. Na mesma direção, a relação professor/aluno como mediação do sucesso, ou fracasso, do aluno do ensino médio nos EUA é também objeto de estudo de Tepovich (2012).

Afirmando que a literatura que trata o fracasso a partir de causas ambientais e outros riscos que fazem com que os alunos fracassem é óbvia, o autor conclui pela falta uma literatura que discuta o que deve ser feito em sala de aula para apoiar estudantes americanos em risco. Ações no próprio ambiente escolar que levem os alunos em risco a desenvolverem a persistência e a resiliência. A falta de uma literatura voltada para as ações pedagógicas é observada também por Hill (2014) afirmando que o fracasso nos Estados Unidos é comum, porém não se sabe sobre seus efeitos.

A visão míope da escola, ao não observar as relações sócio históricas dos jovens nos processos de aprendizagem leva ao fracasso, segundo Navarro e Gerval (2016), ao pesquisar esses fatores em uma escola do Estado de São Paulo, sob a ótica de estudantes de pedagogia de uma universidade do interior paulista. A dúvida que fica é se a visão sócio histórica, sem os mecanismos propostos por Tepovich (2012) e Hill (2014) leva ao sucesso dos alunos.

Outra dúvida é sobre a conclusão da pesquisa de Nunes e Oliveira (2016). A formação continuada aparece na pesquisa como um fator importante para redução dessa “miopia” apontada por Navarro e Gerval (2016). Ainda nos EUA, Brown (2010) indica para a formação continuada e os impactos na aprendizagem na percepção dos professores americanos, que recomendam a incorporação dessa percepção pelos professores formadores a fim de contribuir para maior eficácia do processo de aprendizagem. No Brasil, a ideologia funciona como obstáculo na ampliação dessa visão, tanto nas universidades como nas escolas (IOSCHPE, 2014, p. 30-32).

A pesquisa de Brown (2010) permite uma aproximação com a situação vivida pelo pesquisador na formação de professores na rede estadual de ensino do Pará. Ao avaliarem a formação no final da carga horária do curso, os professores passam a ideia do bom aproveitamento e das várias possibilidades da utilização dos conhecimentos adquiridos em suas ações pedagógicas. No entanto, no acompanhamento pedagógico nas escolas, não se percebe de forma clara as mudanças de postura pedagógica. Razões diversas são apontadas pelos professores, mas chama a atenção quando os professores indicam que a formação continuada é muito distante da realidade das salas de aula.

Kaulfuss e Boruchovitch (2016) afirmam a importância da atribuição causal em contextos de desempenho de aprendizagem onde a figura do professor é central no sucesso ou no fracasso escolar. Ao investigar como professores brasileiros atribuem causas do seu sucesso ou fracasso em ensinar, concluem que o sucesso é relacionado a causas internas e controláveis do ambiente escolar, enquanto o fracasso a causas externas, instáveis e incontroláveis. Aqui é reforçada a centralidade do professor no processo quando a escola se auto observa e propõe ações que podem ser desencadeadas em sala de aula, mas a condição apontada para que essas ações tenham sucesso é um ambiente escolar controlável, cenário bastante distante da realidade das escolas públicas brasileiras.

A visão do corpo docente em relação a organização escolar no contexto sócio educacional espanhol e as perspectivas de futuro dos alunos em relação às políticas governamentais norteia a pesquisa de Fernández e Real (2015). Apesar das limitações da política, os professores percebem sua manutenção como válida na formação básica, sobretudo

para alunos pobres da província de Granada que necessitam da ajuda do Estado na luta contra o fracasso escolar.

Aqui temos mais uma semelhança com o caso brasileiro que, mesmo com uma realidade de pobreza muito maior que a espanhola, as políticas públicas são a única forma de garantir o acesso dos mais pobres ao ensino. Aproxima-se também da visão dos jovens mexicanos abordada por Macedo (2014) e Ruiz (2017). São visões semelhantes de alunos e professores de países e sistemas educacionais diferentes que indicam a questão econômica como fator importante no fracasso escolar nos vários países pesquisados.

Nos EUA a percepção da comunidade sobre a escola enfatiza o fracasso escolar. Este sendo objeto de pesquisa por Gausel, que investiga a relação entre a comunidade e a escola em termos de responsabilização da escola pela família pelo fracasso e pela rejeição daí decorrentes, sobretudo quanto à inserção ao mercado de trabalho.

O estudo aborda as reações da comunidade ante as políticas de redução do desemprego, como por exemplo, a decisão pelo desemprego devido ao constrangimento ante o fracasso escolar. O estudo foi feito em uma cidade média americana não revelada na pesquisa.

Ruiz (2014) quando analisa a percepção dos atores que fazem a educação acontecer no México evidencia o aspecto econômico como elemento desencadeador do aspecto estrutural de processos que levam os jovens a fracassarem na educação secundária. Igualmente a outros países pesquisados, as condições econômicas são apontadas como causas do fracasso do ensino médio.

Não há dúvida que, na maioria das pesquisas aqui apresentadas, o aspecto econômico é o fator que desencadeia outros fatores que levam ao fracasso, sobretudo em países onde o problema se torna endêmico, como o Brasil. No entanto, o sistema econômico percebe o fracasso como obstáculo para seu desenvolvimento e o trata de acordo com sua comunicação interna, ou seja, um problema econômico medido pela eficácia, como mostrado aqui na primeira seção e que será reforçado a seguir.

Num contexto de avaliação da eficácia do ensino, Berends (2015) aborda a eficácia entre escolas públicas e privadas utilizando-se de pesquisas de mercado e teorias institucionais para afirmar que é necessário o aprofundamento de pesquisas sobre a organização das escolas públicas de ponta e escola particulares de alto desempenho para melhor avaliar a eficácia. Aqui a questão é a antiga discussão sobre público e privado. A pesquisa não é conclusiva em definir se a eficácia é maior nas melhores escolas públicas, ou se nas melhores escolas privadas. Parece ser uma disputa por financiamento por escolas de “excelência”.

Mas, quando a questão é avaliar se alunos pobres podem obter rendimentos semelhantes aos não pobres em escolas de alto desempenho, fatores ambientais, tidos como óbvios por Tepovich (2012) aparecem novamente. Ao avaliarem a eficácia das escolas de excelência para alunos pobres dentro da política pública americana de melhorar a competitividade do país no setor de alta tecnologia, Eisenhart, et. al. (2015) afirmam que a organização de escola de alto nível para alunos pobres nos EUA, podem não ser bem-sucedidas por não perceberem as questões sistêmicas do contexto urbano na sua implantação, em outras palavras, seu ambiente urbano, marcado pela pobreza precisa de atenção, caso contrário, não terão sucesso, como já acontece, segundo a pesquisa.

As pesquisas deste grupo indicam que, do ponto de vista das organizações escolares, sobretudo dos professores, a tendência é atribuir o fracasso a diversos fatores, fatores bastante semelhantes aos dos grupos anteriores. Ganha relevância, no entanto, as dimensões sociais (analfabetismo, violência, drogas, formação de professores etc.), apontadas pelos sistemas que interagem nas ações pedagógicas de aprendizagem, e a dimensão econômica.

A dimensão econômica encontra sua justificativa para o fracasso na pobreza como fator principal, essa visão ressoa também na visão das organizações escolares que percebem na pobreza um elemento irradiador de outros elementos que promovem o fracasso. Entretanto, não se percebe nas pesquisas a necessidade de abordar o tema de forma interligada, onde a percepção de cada subsistema mostrado aqui apareça em ação no enfrentamento do fracasso escolar.

A busca da visão sistêmica para o fenômeno do fracasso escolar no ensino médio como se propõe esta pesquisa precisa avançar para uma análise de outro sistema atuante na educação: O sistema político. Essa reflexão se faz necessária pela importância do sistema político como aglutinador da visão social sobre o tema. Em seguida, os resultados da revisão da literatura sobre a percepção das organizações políticas sobre o fracasso escolar.

2.2.4 O fracasso escolar e as organizações políticas

Neste grupo, a percepção pelas organizações políticas sobre o fracasso é igualmente observada sob diversos aspectos. Porém, quando a questão é observada pelo sistema político outras questões surgem como relevantes, como, por exemplo, a questão da eficácia do gasto e modelos de educação “recomendados” por instituições internacionais são exemplos emblemáticos.

Epple e Romano (2012) recorrem a modelagem econômica na análise de escolas *vouchers* (financiamento público direto aos pais) de aspectos como efeito de pares, preços de escolas privadas e admissões com base nas características dos alunos, a ligação das escolas residenciais e escolas com ambientes multidisciplinar, o potencial de rendas das escolas etc. Apesar de não defender sua eficácia, a pesquisa sugere melhorias no modelo para um maior apelo político.

Na mesma linha de análise, os estudos de Richburg-Hayes e Patel (2015) analisam os custos das bolsas por desempenhos para alunos do ensino médio na Califórnia-EUA e os resultados pífios na formação, sobretudo de latinos em estudo denominado *Providing More Cash for College: Interim Findings from the Performance-Based Scholarship Demonstration in California*.

Na China, a questão dos níveis salariais associado à origens dos trabalhadores e as implicações para as políticas educacionais do país foi apresentada em Messinis, (2013) que, por meio de dados representativos do contexto nacional avaliou os investimentos em educação para esses imigrantes num contexto de diferenças salariais entre trabalhadores rurais e urbanos na China.

Aqui temos uma visão puramente econômica que percebe a educação como um mercado como outro qualquer, muito presente em países liberais e, em países que adotam as recomendações de órgãos internacionais como o Brasil, onde processos de privatização do ensino avançam a passos largos. A primeira pesquisa, de Epple e Romano (2012), se limita a analisar um segmento importante, mas não comporta uma visão mais sistêmica por se limitar a um público específico. A segunda (DE RICHBURG-HAYES; PATE, 2015) e a terceira (MESSINIS, 2013), apesar de abordar um público diferente, como é caso dos imigrantes, igualmente se refere, especificamente, a financiamento.

Em Berends, (2015) como já exposto anteriormente, afirma que a eficácia no ensino e o fracasso pode estar relacionada a uma análise mais profunda sobre a organização das escolas públicas tradicionais e escola de alto desempenho criada para alunos não ricos nos EUA. Pring (2013), no texto *The life and death of secondary education for all* aborda a mentalidade burocrática predominante no sistema político como obstáculo à inovação no sistema de educação. O autor ilustra o argumento com dados empíricos de vários países, partindo da realidade da Inglaterra e País de Gales, ampliando para realidade de outros países como EUA, Alemanha e França. Afirma que o mundo social dos jovens levanta novas demandas, esperanças e medos do futuro. Isso exige uma visão mais ampla de aprendizagem e um padrão de previsão mais variado, onde antigas estruturas devem dar lugar ao novo.

No Brasil, Ioscphe (2014, p. 153) faz uma análise dos estudos americanos e conclui que o desempenho das escolas privadas financiadas pelo governo não difere das escolas públicas tradicionais. O autor cita estudos americanos para concluir que, mesmo sem diferenças significativas quanto à eficácia entre essas escolas, os pais dos alunos das escolas privadas estão mais satisfeitos com a aprendizagem de seus filhos que os pais dos jovens das escolas públicas tradicionais. O autor considera como fator importante os valores sociais e crenças desenvolvidas no tecido social americano que pautam os mecanismos de gestão, sobretudo das escolas privadas com foco no sucesso. O fracasso é percebido e enfrentado pela escola.

Os dois aspectos inerente do sistema político estão presentes de forma complementar. O primeiro aborda a questão da análise mais atenta para as políticas públicas que procura inserir alunos pobres investindo em escolas de alto desempenho. Já o trabalho de Pring tem dimensão sistêmica ao propor mudanças estruturais nos sistemas políticos nacionais ancoradas nas demandas dos usuários, ou seja, os estudantes.

No Brasil, as pesquisas de abordagem político-econômica de Ioscphe (2014) parte da crítica ao excessivo gasto público e baixo rendimento dos alunos sustentado pelo sistema político, este incapaz de promover mudanças que exigem o enfrentamento do corporativismo dos professores e dos sindicatos. Propõe mudanças radicais na educação a fim de racionalizar o sistema nos parâmetros da eficiência econômica e a mudanças de foco das políticas educacionais do país, rumo a aspectos que possam perseguir de forma sistemática a eficácia na gestão econômica e pedagógica na educação, utilizando como parâmetro as metas dos organismos internacionais sobre o tema.

Os dados da pesquisa mostram que a intervenção do sistema político no sistema educacional vai ao encontro das recomendações de Ioscphe (2014): Racionalização das ações por meio de projeto; confronto com o sindicato; redução de despesas com corte de carga horária dos professores; fechamento de escolas, etc. Entretanto, o fracasso permanece forte.

A publicação da OECD (2010) *Teaching and Learning Conditions* chama a atenção para as condições de aprendizagem oferecidas pelas escolas, a falta de professores qualificados e faz recomendações aos governos no sentido do fortalecimento a escola e a aprendizagem dos alunos mexicanos. Em *Improving Education in Mexico* a OECD (2013) recomenda medidas de fortalecimento das condições estruturais e de aprendizagem dos alunos mexicanos, assim como *A state-level perspective from Puebla* (OECD, 2013).

Segundo a OECD (2017), que analisou os sistemas de ensino em 45 países, o Brasil é um dos países que menos investe com alunos da educação básica, mas tem investimento europeu em universidade, onde o investimento é triplo da educação básica. Em seu estudo “um

olhar sobre a educação” de 2017 a entidade analisa os sistemas educativos dos 35 países membros da organização, a grande maioria é de países desenvolvidos e de dez outras economias, incluindo o Brasil. O resultado é um investimento de cerca da metade da média dos países da OECD. Nos anos finais do ensino fundamental e no médio, o Brasil gasta anualmente US\$ 3,8 mil por aluno frente a média de US\$ 10,5 mil da OECD, que representa 176% a mais que o Brasil.

Mesmo destacando que nos últimos anos houve aumento dos investimentos públicos em educação, aproximando a porcentagem do PIB com a média da OECD (4.9% - 5.2%), a instituição recomenda o aumento dos investimentos na educação básica, considerado abaixo do adequado pela organização. Melhorou o investimento, mas o país continua entre os últimos do *ranking* do teste de avaliação do Programa Internacional de Avaliação de Alunos- PISA.

Na avaliação da OCDE, essa situação está relacionada, segundo a OCDE, a ampliação do acesso à educação no país, com a inclusão de alunos pobres no sistema de ensino e com atrasos de aprendizagem, o que acaba puxando o desempenho geral dos estudantes brasileiros para baixo. Ou seja, a culpa é sempre dos pobres.

Os dados aqui apresentados permitem concluir que o caso brasileiro com o permanente fracasso dos alunos da educação básica, mesmo com aumento dos investimentos, evidencia uma realidade que chama a atenção para análises mais amplas, que permitam descortinar as possíveis causas, além do investimento/desempenho. O cruzamento dos valores do investimento por Estado com o desempenho dos alunos no IDEB é um indicador importante. Porém aqui vamos utilizar, apenas como informação, um levantamento feito pelo Portal Terra, em 2012, utilizando essa metodologia⁴ nas propostas orçamentárias para 2013. No nível estadual, o aspecto investimento/desempenho demonstra divergência significativa já observada a nível nacional.

⁴ O portal Terra baseou-se em dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em educação nos Estados como fonte sobre o investimento por Estado e fez o cruzamento com o desempenho dos alunos no IDEB/2011. Disponível em<: <http://noticias.terra.com.br/educacao/infograficos/gasto-publico-educacao>>. Não foi possível confirmar a informação em apenas três Estados onde as secretarias não deram retorno. Acesso em: 9 jan. 2018.

Quadro 2- Relação investimento/desempenho no Ensino Médio

Estado	Invest. Por aluno	Posição/IDEB	Posição/IDEB-EM
Pará	4.200,91	18°	25°
Rio G. Norte	5.425,79	11°	26°
Piauí	5.853,29	8°	23°
Amazonas	3.075,89	24°	9°
Minas Gerais	3.686,33	19°	3°
Ceará	4.607,72	16°	10°

Fonte: Portal Terra (2018).

Com viés positivo na relação desempenho/investimento aparecem os estados de Minas Gerais, Amazonas e Ceará que conseguem boas posições no IDEB mesmo com investimentos por aluno considerados baixos. Com viés negativo temos Piauí, Rio Grande do Norte e, com menor distanciamento, o Pará. No caso do Pará, um fator inusitado chama a atenção. O Governo do Estado com frequência afirma para a sociedade que paga o quinto maior salário do país a seus professores e o sindicato da categoria ainda não conseguiu desconstruir este argumento, apesar das tentativas.

Por falta de confiabilidade nos critérios adotados e da complexidade que marca a carreira docente nos estados não foi possível confirmar a posição exata do Pará no cenário nacional. Porém, é seguro afirmar que o salário dos professores do Estado não figura entre os piores do país, não por interesse estratégico do Governo, mas pela força da organização sindical da categoria em defender e ampliar conquistas. Quanto à posição no IDEB ela revela um sintoma do fracasso escolar.

A perspectiva economicista, agora na gestão da educação, é defendida no sentido de subsidiar as políticas públicas pela via da otimização dos custos da educação, sem abrir mão da eficácia. Sob essa visão, Hill (2014) analisa o fracasso no ensino médio nos EUA como comum e afirma que a reprovação, sobretudo em matemática, cria externalidades negativas nas instituições e impactos nos custos educacionais.

Lizotte (2013) afirma que as escolas nos EUA estão insatisfeitas com as reformas feitas pelos governos por não contemplar suas demandas e dos alunos e exigem novas reformas com a incorporação da logística de mercado no sistema público. Essa postura, segundo o autor se deve a duas coalizões: empresários e instituições filantrópicas por um lado, e pais que defendem uma rede de escolas alternativas que atendam seus filhos excluídos do sistema público.

Analisando as reformas na educação básica brasileira, sobretudo as recentes mudanças no ensino médio após o golpe jurídico-parlamentar de 2016 (Lei nº 13.415 de 2017), Moraes (2017) faz uma análise comparativa entre os sistemas educacionais da Inglaterra e da Finlândia,

modelos de referências para os países europeus, e as implicações na escolha do modelo inglês pelos Brasil.

Partindo da premissa de que países cujos sistemas de ensino praticam menos a segregação precoce e favorecem a manutenção de um “tronco comum” por mais tempo na escolaridade básica obrigatória são os que alcançam melhores resultados educacionais, inclusive nos testes de proficiência. Mas o tronco comum depende de uma “base comum” de conhecimento, construída historicamente pelos países como resultado de trajetórias históricas específicas às diferentes formações sociais que pautam o sistema educacional desses países.

Ao analisar o caso inglês, a autora insere a discussão no contexto da década de 1970 e as mudanças promovidas com a globalização, sobretudo na Inglaterra e Estados Unidos. Os efeitos das mudanças no sistema inglês foram a substituição de um sistema educacional baseado na “igualdade de oportunidades educacionais” do pós-guerra por uma visão de educação e o sistema educativo que tem como “princípio político a concorrência econômica” baseado no controle da qualidade, na gestão de competências e nas escolas que fracassam.

Segundo a autora, isso causou desmembramento do sistema educacional secundário inglês, agora voltado para o mundo do trabalho e da empregabilidade. A validação desse sistema para outros países resultou em fracasso da educação entre alguns grupos, sobretudo de algumas minorias étnicas e dos grandes bolsões de pobreza nas cidades.

Quanto ao sistema finlandês Moraes (2017) destaca seu tecido social homogêneo e uma visão historicamente construída sobre o papel do Estado no bem-estar social que garante certa igualdade de padrões econômicos mais elevados em contraponto ao “Estado mínimo inglês” que leva a construção de um sistema com alto desempenho e menor desigualdade entre as escolas e valorização dos professores.

A opção pelo sistema inglês e americano como paradigma para o ensino médio brasileiro é, segundo a autora, feita de forma apressada, num contexto de ilegitimidade política e desconsidera as disputas históricas travadas e materializadas na Constituição de 1988 e demais períodos de lutas políticas e seus avanços e recuos recentes. A opção recente pelo sistema inglês retoma a discussão de 1990, quando o Ministro Bresser-Pereira implanta no Brasil as reformas da estrutura administrativa do estado nacional. E tal como na Inglaterra, propõe estabelecer um currículo mínimo no ensino médio e com conhecimento voltado para o mercado e não para a cidadania. Cidadania esta que segundo a autora, citando Cowen (2005, p. 86) é preocupação tardia na atualidade.

A pesquisa de Moraes (2017) torna-se relevante na medida em que descreve processos históricos de construção dos sistemas para avaliar sua eficácia, em detrimento a recomendações

de órgãos internacionais, que são absorvidas acriticamente em países com realidades socioculturais muito diferentes, como é caso do Brasil e do Pará. Ao adotar políticas baseadas em recomendação de agências internacionais acriticamente e implantar ações de combate ao fracasso escolar baseadas no mercado da educação dos países com sistemas consolidados, o governo paraense desconsidera como o tecido social percebe e legitima esse tipo de educação e, mais importante, se esse tecido social produziu uma esfera político administrativa com força para implementar as mudanças necessárias.

Quando as organizações observam o desempenho educacional aparece o ponto de vista político-administrativo, ou seja, da gestão. Gándara e Alvarado et al. (2012), descrevem casos de sucesso em políticas para jovens pobres e negros, apesar da baixa performance dos programas governamentais para a inclusão de jovens nos EUA. Relatório da OCDE (2017) sobre educação denominado *education At Glance* mostra o Brasil com a metade dos jovens adultos não concluindo o ensino médio e que, apesar dos avanços da última década os índices do país ainda não são satisfatórios e os indicadores não avançaram desde 2010 onde a OCDE já chamava a atenção para as dificuldades enfrentadas pelos países em relação ao fracasso escolar.

Em documento intitulado *Building Pathways to Transfer* (POLICY BRIEF, 2012), o Estado da Califórnia (EUA) concluiu que as escolas de ensino médio de baixa performance preparam aluno de baixa renda e de cor com implicações no acesso e rendimento desses alunos no ensino superior e conseqüentemente, para o bem-estar social e econômico do estado da Califórnia e do país. O estudo envolveu jovens afro americanos, americanos nativos e latinos e chama a atenção para experiências bem-sucedidas de um conjunto de ações comunitárias, o que gera esperança no combate ao fracasso escolar.

Aqui é importante registrar a importância da visão sistêmica dessas organizações, apesar das críticas a elas dirigidas de tentar homogeneizar as políticas públicas voltadas para o mercado. Elas se utilizam de métodos e procedimentos que possibilitam não somente na identificação de situações que se desenham nos sistemas educacionais, mas permitem comparações que podem ser de grande utilidade em diagnósticos que identifiquem os problemas educacionais e auxiliem as políticas públicas de intervenção. Nas três últimas publicações essa importância é percebida pela ausência, sobretudo no caso do Estado da Califórnia e muito próximo ao caso do Brasil sugerido por Ioschpe (2014).

Ao analisar aspectos da evolução do conceito de desenvolvimento para além dos aspectos meramente econômico, rumo a uma abordagem holística envolvendo uma variedade de disciplinas como saúde, educação, economia e agricultura, Cremin e Nakabuco (2012)

defendem o investimento em educação, a fim de garantir acesso equitativo e qualidade assegurada para redução da pobreza e contribuir para o desenvolvimento humano.

O autor estuda os benefícios do investimento em educação e os retornos sociais daí decorrentes como condições necessárias para maximizar o seu impacto na redução da pobreza, assim como as condições que facilitam e/ou dificultam a contribuição da educação para a redução da pobreza, o que será possível com a ampliação do conceito de desenvolvimento.

Ao atualizar os dados sobre o fracasso escolar no ensino médio brasileiro no período de 1999 a 2014, Silva e Rezende et. al. (2016) consideraram dados de desempenho acadêmico, taxas de abandono e de reprovação comparando-as com dados anteriores a 1999 pesquisados por Gomes (1999). Os resultados são a diminuição das taxas de abandono e um aumento das taxas de reprovação em quase todo o país.

Os índices de proficiência estão abaixo do que há 15 anos, o que permite os autores a concluir que o sucesso dos alunos não está vinculado à permanência na escola, as taxas de reprovação não resultam em melhor desempenho dos alunos do ensino médio e da necessidade de uma educação para a redução da pobreza no Brasil. Os dados levantados por Silva e Rezende confirmam o que as organizações governamentais já admitem como verdadeiro. Dados do INEP, do IDEB, Ministério da Educação (MEC) e outros reconhecem que a ampliação do acesso e permanência sistema educacional não garante melhor qualidade.

Ao contrário, dados da OCDE mostrados anteriormente reconhece esses fatos como causa da permanência do país nos últimos lugares nas avaliações internacionais. Isso responde ao questionamento da pesquisa sobre a necessidade de uma educação para a redução da pobreza: o caminho não é fácil, exige esforço institucional e social gigantesco, como afirma Ioschpe (2014), no sentido de construir um tecido social mais homogêneo num país tão desigual. Um esforço que exige mudanças de postura e conceitos de instituições nacionais e internacionais em relação à educação como promotora de conhecimento como afirmam Cremin e Nakabuco (2012).

No nível regional, nas regiões norte e nordeste, a pesquisa longitudinal de Lima e Gomes (2013) utilizou os microdados do Censo da Educação Básica para investigar o fluxo para o ensino médio de alunos do último ano do ensino fundamental no período e 2008/2009 nas regiões norte e nordeste. Ao verificar a associação entre a não promoção para o ensino médio e o pertencimento ao sexo masculino em escolas públicas como variável importante no fracasso escolar e a distorção idade-série nessas regiões do Brasil, os autores ratificam estudos que apontam dificuldades para a permanência dos jovens, a despeito da universalização do acesso, mesmo para jovens que não desenvolvem outra atividade.

O trabalho de Carrano e Marinho (2015) analisa o fator trabalho como obstáculo à escolarização dos jovens paulistas. Ao investigar a trajetória de escolarização de estudantes de ensino médio de escolas públicas de São Paulo que se encontram em defasagem escolar, verificou que o abandono escolar cria mais problemas para o fluxo da escolarização do que as reprovações, e que a causa está relacionada à superposição entre o tempo de trabalho e tempo escolar na vida dos estudantes com implicações em projetos futuros.

As questões identificadas pelas organizações nacionais e internacionais a respeito do fenômeno do fracasso no ensino médio são, de maneira geral, confirmadas em pesquisas com dados empíricos mais localizados como mostrado nos três últimos trabalhos de nível regional e local.

2.3 Descrevendo os resultados da revisão da literatura

A revisão da literatura sobre o fracasso escolar mostra que nos últimos cinco anos o fenômeno foi bastante pesquisado a nível local e global e sua persistência ganha repercussão global, apresentando caráter multifacetado, com variadas percepções econômicas, sociais, políticas e pedagógicas. Os países atribuem causas diversas ao fenômeno e as pesquisas apontam para questões semelhantes em sistemas políticos e educacionais diferentes.

A estratégia metodológica adotada na revisão objetivou observar o fenômeno de forma a descrever suas várias facetas e as formas como é percebido pelos vários atores que o vivenciam e a que, ou a quem, atribuem o fracasso, assim como, a maneira como é enfrentado nos diversos países pesquisados. A classificação das pesquisas em quatro grandes grupos permitiu agrupá-las por semelhança nas abordagens no sentido de identificar as várias dimensões do fracasso escolar no ensino médio, até ser identificado como um fenômeno sistêmico.

O primeiro grupo reuniu pesquisas que percebem o fracasso como causados por fatores diversos baseados em estudos empíricos em bases de dados institucionais. Uma visão geral sobre o fenômeno que permitiu sua percepção de forma abrangente, focada, sobretudo nas implicações econômicas do fracasso escolar na sociedade, foco de estudos de várias pesquisas analisadas. Questões como pobreza, gênero, violência e imigração foram identificadas em pesquisas de caráter qualitativa e exploratória, mas também em pesquisas de viés econômico.

Apesar das pesquisas perceberem o fracasso do ponto de vista variado a revisão da literatura identificou dois aspectos que aproximam o foco das pesquisas: A relação do fracasso com o sistema econômico e a quem, ou a quem, atribuem o fracasso. No primeiro aspecto

observa-se que sistema econômico, sobretudo em países com sistema consolidado, como os Estados Unidos, o fracasso escolar no ensino médio é observado como um problema ligado a dificuldades econômicas de segmentos excluídos e os fatores sociais daí decorrentes.

O impacto do fracasso escolar na progressão dos estudos nas universidades é a preocupação demonstrada em pesquisas mais abrangentes que mostram problemas econômicos causados pelos alunos que fracassam e o problema deve ser enfrentado com as ferramentas econômicas para melhorar o sistema. Os textos analisados, em sua maioria, consideram que quem fracassa é o aluno e o enfrentamento do problema ganha várias dimensões a partir dessa constatação, já que elas subsidiam políticas públicas de combate ao fracasso escolar no sistema educativo.

Isso leva ao segundo aspecto identificado. Os resultados das pesquisas indicam que os autores percebem o fracasso na escola como resultado das ações do próprio estudante, a partir do qual produzem as pesquisas. Ao observar o indivíduo como fracassado, os sistemas percebem o fenômeno de acordo com suas comunicações internas e suas organizações tentam enfrentar a questão com a percepção parcial do problema. Apesar de apresentar a visão de vários sistemas, as pesquisas não apresentam o fenômeno de forma sistêmica e sim de forma isolada.

A literatura analisada, nacional e internacional, permite a compreensão da dimensão que o fenômeno do fracasso escolar no país, onde os índices ainda são bastante elevados e foco permanente de tensão na sociedade. Mas os resultados das pesquisas confirmam a visão parcial do fracasso, mesmo quando a visão é geral.

No segundo grupo, a revisão da literatura classificou as pesquisas com resultados sobre a percepção dos estudantes fracassados e suas famílias sobre o fenômeno. São pesquisas de caráter qualitativo, estudos de caso e histórias de vida. A percepção do aluno de si próprio no processo de aprendizagem e como percebem a escola nesse processo, aparecem nas pesquisas como fatores importantes na compreensão da visão dos “jovens fracassados”, onde a persistência e a resiliência são apontadas como decisivas no combate ao fracasso escolar.

A experiência dos alunos frente o fracasso escolar é esclarecedor da forma como eles enfrentam seus processos de formação, revelando claramente a visão destes dos processos a que estão submetidos e as formas de adaptação e reação no Brasil (DA SILVA, 2016), suas relações e percepções a respeito dos professores da escola espanhola (LANZAT; GIL-LÓPEZ, 2015) e a forma como se percebem na visão dos professores, interfere negativamente no seu futuro, ou seja, os jovens acabam por aceitar a imagem que os professores constroem deles devido ao baixo rendimento acadêmico. A reflexão sobre essas relações pode melhorar a aprendizagem (OSTI; BRENELLI, 2013).

A percepção dos alunos do comportamento institucional da escola mostra uma realidade que vai da tensão à admiração pela educação como instrumento de inserção social. A mesma postura existe em relação com o professor, que, apesar das tensões, os alunos têm com eles relações mais próximas. Essa interação deve ser explorada como “espaço fértil” para uma aprendizagem melhor. Porém, não é observada pelo sistema político (e nem poderia já que seus códigos não são capazes de compreender e absorver a interação professor-aluno) em seu processo de redução da complexidade.

A pesquisa não pretende aprofundar na análise da relação professor/aluno, mas evidencia a atuação do professor nos sistemas de interação das organizações escolares. A construção da percepção do aluno sobre o fracasso está relacionada a sua relação com o professor. É um aspecto importante que o sistema político não controla, mas que pode se tornar um aliado ou adversário nas ações pedagógicas que envolvam essa interação.

Para o caso estudado, os resultados das pesquisas deste segundo grupo mostram que o enfrentamento histórico do governo do Estado com a categoria dos professores é também fator de fracasso. A tensão permanente no âmbito político e midiático entre esses sistemas têm repercussão nas escolas e resulta em “decisões informais” nos processos de interação que inviabilizam ações pedagógicas como resultado de políticas públicas.

É justamente a percepção das organizações escolares que foram agrupadas no terceiro grupo. O objetivo é observar o fenômeno no interior das organizações onde a educação acontece e introduzir mais elementos para uma análise sistêmica do fenômeno. A organização institucional da escola e as implicações no fracasso envolveu pesquisas acadêmicas e relatórios das organizações globais que versam sobre o assunto como a OECD, que aponta o fenômeno do fracasso como desafio a ser enfrentado com a melhora das condições de ensino e qualificação dos professores nos países onde o fenômeno é mais intenso, como é o caso do Brasil, EUA e países da África, onde os sistemas escolares ganham dimensão sistêmicas.

O processo formativo dos professores e a eficácia das escolas públicas e privadas também aparece como elemento importante na literatura internacional. No Brasil somente a formação dos professores aparece nessa literatura mais recente. As reformas educacionais também aparecem mostrando a insatisfação das organizações escolares com as reformas implantadas nos sistemas de ensino em vários países por não considerar demandas dessas organizações. Essa situação é presente no Brasil há décadas. As políticas públicas de incrementos de escolas de referência para alunos mais pobres como forma de democratizar a educação de qualidade são analisadas nos últimos dez anos, sobretudo nos EUA.

A visão economicista quanto ao papel das organizações escolares na visão das organizações políticas aparece em temas como externalidades e reprovação. Nessa visão, o fracasso, mesmo com ajuda financeira do governo, os impactos econômicos e sociais, a diferença salarial entre professores urbanos e rurais (China) e o duplo efeito do trabalho nas trajetórias dos estudantes no Brasil ampliam a percepção do fracasso para as organizações escolares.

As organizações escolares como lócus de relações intersistêmicas onde a educação se materializa, percebe o fracasso sob uma perspectiva mais ampla, envolvendo vários sistemas que devem atuar de forma interativa na busca do sucesso na educação. No entanto, a escola também fracassa. As pesquisas mostram que há escolas no mundo inteiro enfrentando problemas diversos que levam ao fracasso dos jovens no ensino médio.

As pesquisas analisadas mostram que as escolas respondem ao fracasso de forma localizada e baseada na vivência de professores e alunos sobre o tema. Essa visão é ampliada para outros sistemas locais que absorvem o discurso e enfrentam o fenômeno de forma equivocada. É o caso do governo do Pará, sonha em tirar o estado das últimas colocações no IDEB com uma proposta de educação de primeiro mundo executada por um sistema político-administrativo débil.

No quarto e último grupo estão as pesquisas com foco na visão das organizações políticas sobre o fracasso escolar no ensino médio. O objetivo aqui é identificar a forma como o sistema político percebe o problema do fracasso na educação, adicionando mais uma dimensão sistêmica do fenômeno.

O fracasso escolar na perspectiva das organizações políticas envolve igualmente visões diversificadas com ênfase na análise de políticas públicas. Algumas sinalizam para mudanças nas políticas públicas para o foco nas famílias e não no indivíduo no combate ao fracasso escolar, sobretudo quando o fenômeno é atribuído ao consumo de drogas e álcool, levando baixa produção de certificados no ensino superior.

As pesquisas mostram que essa realidade é observada na maioria dos países, sobretudo em segmentos de alunos pobres e imigrantes, com implicações econômicas e sociais amplas observada pelos governos. A OCDE chama a atenção para o problema de forma global e enfatiza o gerenciamento para a equidade na educação nos países a ser garantida pelos governos. A tabela abaixo mostra os aspectos principais de compreensão do fracasso da revisão da literatura.

Quadro 3 - Categorias analíticas resultantes considerando o foco das pesquisas

Foco	Variável	Autores
Compreensão geral do campo/aspectos gerais	Notas baixas/reprovação	Mckee e Caldarella et al. (2016), Hill (2014), Leonardo e Leal et al (2015)
	Condição socioeconômica	Ruiz (2014), Pezzi e Marin (2017), Macedo (2014), Langenkamp (2010), Mangino e Cavalieri (2015)
	Imigrantes, raça, cor	Ryu (2015), Franceschini e Miranda-Ribeiro (2016), McDaniel e Kuchn (2013), Wilson e Ek et al. (2014)
	Testes de conhecimento	Mangino e Cavalieri (2015)
Da perspectiva do indivíduo e família.	Reação pelo abandono	Magino e Cavalieri (2015), Da Silva (2015), Lanzat e Gil-López et al. (2015);
	Percepção da visão negativa dos professores	Osti e Brenelli (2013)
	Implicações em projetos futuros	Nunes e Pontes et al. (2014)
	Prevenção	Haroardóttir e Júlíusdóttir et al. (2015)
	Autocontrole dos alunos	Cretacci e Cretacci (2012)
	Implicações na escola	Johnson e Ducan (2015)
	Uso de álcool e drogas	Adrian e Kelly et al. (2015), Gauffin e Fridell et al. (2013)
	Violência	Von Reininghaus e Frisancho (2013), Joo e Jo, (2015)
Foco nas organizações escolares	Relação Professor/aluno	Studsrod e Bru (2011)
	Postura do professor/formação e resiliência	Kaulfuss e Boruchovitch, (2016), Brown (2010), Fernández e Real (2015), Tepovich (2012), Berends (2015)
	Organização. institucional da escola	Berends, Mark (2015), Factbook (2010), Navarro e Gerval et al. (2016), Eisenhart e Weis et al. (2015), Gausel (2014)
	Cultura do fracasso/história de vida	Ruiz (2014), Ioscphe (2014)
Foco nas organizações políticas	Violência/Pobreza	Von Reininghaus e Frisancho (2013), Cremin e Nakabuco (2012), Da Silva e Rezende et. al. (2016), Gomes (1999), Lima e Gomes (2013), Messinis, (2013)
	Visão Institucional	OECD (2010), OECD (2013), Hill (2014), OCDE (2017), Lizotte (2013), Moraes, (2017), PISA (2011), Richburg-Hayes e Patel et al (2015), Berends (2015), Epple e Romano (2012), Ioschpe (2014), Gándara e Alvarado et al. (2012), Policy Brief (2012), Nunes e Oliveira (2016), Pring (2013), Carrano e Marinho et al. (2015)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Especificamente no Brasil, os estudos de (PATTO, 1988, 1990) mostram a natureza do discurso oficial sobre o fracasso escolar que datam da década de 1940. A atribuição do fracasso na literatura analisada pela autora inclui desde considerações não-críticas (de natureza econômica, política e cultura), sempre sob a perspectiva de uma visão liberal de mundo até uma concepção funcionalista de sociedade, até referências às dimensões pedagógicas e psicológicas do processo educativo (PATTO, 1988, p. 74).

A análise das novas tendências na pesquisa sobre o fenômeno realizada por Patto (1988) revela uma relação ao mesmo tempo de ruptura e de repetição com o que vinha sendo feito até então. A ruptura é principalmente temática e teórica. O ponto de vista temático as produções passam de um enfoque ensaístico para abordagens empíricas e focadas em fatores intraescolares (aspectos estruturais e funcionais das instituições escolares) como causas do fracasso escolar a partir do final da década de 1970.

A ruptura temática foi, segundo Patto (1988), seguida de uma ruptura política que concebe a superação da concepção liberal do papel social da escola. Essa ruptura assumiu duas formas: Produções voltadas para uma linha crítico-reprodutivista sobre o papel da escola como reprodutora da ordem social vigente. Paralelo a essa produção crítica outra linha ganha força ao colocar a escola na dimensão das transformações sociais numa sociedade de classes.

A nova tendência é marcada também pela repetição, onde, segundo a autora, o discurso do passado convive nas produções com a superação das concepções vigentes. À medida que as pesquisas passaram a mostrar as deficiências estruturais e funcionais da escola, o fracasso passa a ser também de responsabilidades do sistema educacional, ou seja, soma-se à responsabilização do indivíduo a responsabilização da escola, tendência que prevalece até os dias atuais.

Ainda se enfrenta o fracasso com políticas públicas elaboradas sob o discurso científico e metodológico que sustentem conceitos que apenas conseguem reproduzir o fracasso, em vez de combatê-lo. Isso resulta igualmente em fracasso representa a “política de persistência do fracasso escolar”. Os estudos das organizações científicas e políticas, nacionais e internacionais mostram o caráter endêmico do fracasso escolar no Brasil. Ao se tornar sistêmico contamina não somente o sistema educacional, mas também o sistema econômico e social com consequências sociais graves como altas taxas de analfabetismo, violência, uso de drogas, desemprego por desqualificação profissional etc.

A revisão da literatura revela a existência do fenômeno como um problema sistêmico, porém enfrentado pelos sistemas de forma isolada. A proposta é explicação do fracasso escolar no ensino médio de forma sistêmica, onde cada elemento mostrado, de forma fragmentada,

deve estar interligado para que o fenômeno de revele suas implicações sistêmicas e intersistêmicas e por essa razão a teoria de sistema foi a mais indicada para as análises. O quadro mostrado na revisão abre a possibilidade de descrição das ações das organizações no sentido de enfrentar o fracasso de forma intersistêmicas e simbiótica objetivando alcançar a complexidade exigida pelo fenômeno, o que não foi observado na literatura analisada.

Tal abordagem é pouco utilizada nos fenômenos educativos. Contudo, é inegável tanto quanto inquietante do ponto de vista analítico, para elucidar /discutir o fenômeno educacional engendrado numa trama complexa de elementos e agentes. Isso pode contribuir para o aprofundamento das reflexões que embasam políticas de intervenção na educação por meio da compreensão da forma como fenômeno do fracasso escolar está presente na modalidade de ensino médio da rede pública do estado do Pará e descrever os fatores que levam a sua persistência.

3 METODOLOGIA

3.1 A metodologia e a teoria de sistemas de Luhmann

A metodologia utilizada na pesquisa buscou subordinar seus parâmetros ao marco teórico e conceitual da teoria de sistemas sociais de Niklas Luhmann na observação de fenômenos sociais complexos na perspectiva construtivista, interdisciplinar e sistêmica do autor alemão. A opção tem impacto na escolha do método e da metodologia a ser utilizada, que deve considerar aspectos epistemológicos nos resultados a serem apresentados (VIDAL, 2006, p. 2).

Os referenciais metodológicos das produções analisadas no campo educacional fazem uso de técnicas de registros fotográficos e escritos, filmagens, observação participante etc. As possibilidades de investigação são ricas e diversificadas e dialogam com o marco teórico proposto por Luhmann (BELLEI, 2002; OSSANDÓN J., 2006), na observação de fenômenos sociais de várias áreas do conhecimento.

A referência epistemológica é o programa desenvolvido por Marcelo Arnold Cathalifaud, que tem no pensamento construtivista e sistêmico o suporte para as investigações e análise dos fenômenos estudados de cunho sistêmico, ancorado no conceito de Sociopoiesis. O objeto de atenção da sociopoiesis consiste em observar sistemas que produzem suas “realidades” e que ignoram que estas se fundam em suas distinções, onde a eficácia das observações reside na invisibilidade de seus meios (ARNOLD, 2003, p. 223). A explicação sociopoietica se dá pelo reordenamento das imagens da sociedade e, em dimensão aplicada, contribuem na orientação de tomada de decisões para intervenção em contextos complexos.

Ainda segundo o autor, as observações de segunda ordem se valem de posições que utilizam outros tempos e distinções, entre elas: a posição de observador externo que observa distinções; a observação retrospectiva de observações; e as operações de auto-observação. Essas possibilidades são possíveis por meio da aplicação da distinção sistema/entorno, com a qual o observador pode distinguir-se e também distinguir as aplicações que os outros fazem para ele.

Os procedimentos de investigação para uma análise sociopoietica tem como princípio a flexibilidade, não considera em seus registros pautas preestabelecidas e não dá nada por sobreentendido. As técnicas de coleta de dados mais utilizados estão relacionadas ao campo de trabalho antropológico, e à sociologia qualitativa, esta como balizadora desta pesquisa.

3.2 A opção teórica e metodológica, Questões de investigação, problemática

A opção por um aporte teórico pouco utilizado no campo sociológico e pedagógico para observar e descrever a realidade educacional se revelou desafiadora e, ao mesmo tempo, instigante para o pesquisador. Desafiadora no sentido de “sair da zona de conforto” de uma discussão balizada sobretudo em uma literatura vasta e consagrada no Brasil e no exterior sobre o objeto pesquisado. O custo desse desafio é um certo isolamento imposto pelos colegas, que passam a considerar a pesquisa como algo “exótico” e distante.

A posição do pesquisador acabou por instigar o estudo do objeto sob perspectiva dos sistemas sociais proposto por Niklas Luhmann, onde a educação é um sistema diferenciado pela sociedade para redução da complexidade e solução de um problema específico e não uma instituição que vai conduzir o indivíduo à perfeição. O desafio a ser enfrentado após a opção foi, sem dúvida, o lento processo de apropriação teórica de Luhmann, considerada no campo acadêmico como difícil e excessivamente abstrata, o que aumentava a improbabilidade de sucesso para pesquisadores iniciantes.

O desafio ganha maior dimensão quando a obra do autor, ainda carente de tradução para o português, obrigou o pesquisador a recorrer a obras em espanhol e inglês, além das poucas obras em português. Outra questão igualmente importante a ser enfrentada foi o alto nível de abstração da obra de Luhmann, voltada majoritariamente para reflexão teórica. Nesse contexto, a pesquisa se caracteriza por apresentar um “teste teórico” ao tentar, dentro de suas possibilidades e limitações, aproximar a teoria de Luhmann a um contexto empírico específico viabilizado por um estudo de caso e objetivando a apreensão da totalidade de uma situação de interação intersistêmica (BRUYNE, 1991, p. 224).

Estabelecer o fracasso escolar no ensino médio paraense enquanto fenômeno resultante de interações sistemicamente construídas, envolvendo os sistemas político e educacional e a forma como tais sistemas o reproduzem, exige perspectiva interdisciplinar de análise. A opção teórico-metodológica direciona a pesquisa para uma análise sociológica, sistêmica e construtivista sobre as organizações políticas atuando no combate do fracasso escolar e as implicações dessa ação nas organizações do sistema educacional e, conseqüentemente, no sucesso, ou não das ações. A centralidade das observações e descrições realizadas são as organizações políticas e não o sistema educativo.

A apropriação teórica pelo pesquisador ocorreu em paralelo à pesquisa empírica. Logo, a proposta metodológica tem conseqüências na investigação, sobretudo no trabalho de observação sistemática realizado sob o conceito de observação (de 2ª ordem) da autopoiese das

organizações políticas, identificando elementos e relações que subjazem sua reprodução e atualização de sentido em relação ao sistema educacional.

Essa orientação norteou a escolha do objeto de investigação rumo a diferenciação funcional da Secretaria Estadual de Educação do Pará (SEDUC), evidenciando sua estrutura administrativa voltada especificamente para a educação: URE e Unidades SEDUC na escola – USE. A orientação não desviou a pesquisa da análise das implicações da ação das organizações políticas no sistema educacional, sobretudo as reações do sistema professor, cuja comunicação com as organizações políticas podem revelar fatores de interesse da pesquisa sobre o fenômeno estudado.

No entanto, não foi no “indivíduo professor” que procuramos respostas para a maneira como os sistemas interpenetram entre si, mas na autopoiese dos referidos sistemas materializados na emissão de comunicações. Assim, a pesquisa partiu da seguinte questão: **Como os sistemas político e educacional se comportam diante do fracasso escolar no ensino médio do estado do Pará?**

Como **Hipótese**, sustentou-se que o fenômeno do fracasso escolar no ensino médio no Pará torna-se sistêmico na medida em que a política de combate ao fenômeno pelos sistemas político e educativo o reforçam em vez de combatê-lo. As comunicações equivocadas do sistema político administrativo encontram resistências no sistema educativo, com implicações na permanência do fracasso sistêmico.

A partir do questionamento e da hipótese como parâmetro de confirmação, ou não, três aspectos norteadores foram adotados no sentido de direcionar a investigação:

- 1) Como as organizações do sistema político se organizam para enfrentar o fracasso escolar no ensino médio?

Na perspectiva da teoria de sistemas de Luhmann as expectativas formam estruturas da comunicação e da reprodução funcional dos sistemas sociais. As estruturas que capacitam a manutenção de conectividade são relações de expectativas com o tempo, porque “as conexões podem ser realizadas no tempo” (VANDERSTRAETEN, 2001, p. 9).

Nessa direção, a base empírica da pesquisa, já na fase de observação sistemática, buscou evidências comunicativas no sistema político que mostrassem as expectativas desse sistema (alta gestão) em relação à sua instância administrativa (gestão intermediária), evidenciando a sua capacidade de gestão, considerando que a afirmação e reconversão de expectativas mantém a autopoiese do sistema. Por outro lado, que forma tomam essas expectativas na ação política? É participativa ou não? Qual o aspecto dominante na expectativa das organizações quando estão em ação? (sucesso, fracasso, indiferença[...]). O interesse era observar e descrever os processos

internos da SEDUC e as implicações da tomada de decisão da alta gestão na gestão intermediária.

Os contatos com a SEDUC para obter autorização necessária iniciaram no mês de abril de 2015, com solicitação enviada pelo NAEA à SEDUC e concluída em setembro 2015, quando a pesquisa foi autorizada. Na primeira fase da pesquisa, o levantamento dos dados para análise foi realizado nas dependências da Secretaria de Estado de Educação do Pará e constou de observação sistemática em eventos da SEDUC, secretarias adjuntas de gestão e Centro de Formação (CEFOP).

Por se tratar de uma pesquisa acadêmica e de um tipo específico de observação, a postura do observador considerou alguns cuidados ao entrar numa organização como a SEDUC. A complexidade nas relações dentro da organização aponta sempre para certa “tensão” entre administração e professores, o que exige certa capacidade de negociação e diplomacia nos contatos e nenhuma exposição dos entrevistados.

Essa postura permitiu ao pesquisador um bom ponto de partida. A participação numa reunião de alto nível da administração da SEDUC foi autorizada pela Secretaria Adjunta de Ensino (SAEN) e possibilitou a descrição de um momento-chave no processo de reorganização e implantação do Pacto pela Educação no final do ano de 2015 e início de 2016. Todo o planejamento estratégico da política foi traçado no evento e reforçada em eventos menores posteriores. O momento era de mudanças na secretaria em nome da “virada na educação no Estado”.

Nesse momento, foi importante a relação de confiança construída com alguns gestores como forma de reduzir desconfiâncias quanto a proposta da pesquisa. Esclarecimentos sobre a natureza eminentemente acadêmica da pesquisa permitiu a abertura da organização, que passou a considerá-la positiva.

Foram observados gestores dos dois sistemas (político e educacional). A primeira fase de pesquisa de campo se deu com observação livre (dezembro/2015) durante a reunião anual da alta gestão com a gestão intermediária da SEDUC. Em seguida foram realizadas entrevistas livres com seis gestores de URE e sete gestores de USE. O objetivo foi o teste de algumas categorias pré-selecionadas para os questionários e a percepção dos gestores sobre o “Pacto pela Educação” que estava sendo relançado como forma de eliminar o “fracasso escolar”.

Dos dados da observação foram retirados elementos para identificação de categorias analíticas que indiquem processos de construção espaços de comunicações que conduzem a construção de sentidos à gestão das organizações políticas em relação ao objeto da investigação (BRUYNE, 1991, p. 210).

A fase de observação norteou a elaboração dos roteiros de entrevista e outros instrumentos que se fizerem necessários à aplicação dos instrumentos da pesquisa na segunda fase. O quadro abaixo mostra uma síntese da observação realizada nas secretarias adjuntas da SEDUC durante os eventos realizados. Aqui, a questão norteadora foi: Como as organizações do sistema político (gestão intermediária) se percebem e atuam em ações de combate ao fracasso escolar no sistema político?

Quadro 4 - Síntese da observação realizada na primeira fase da pesquisa/Alta gestão da SEDUC

Sistema Político	Objetivo da observação	Variáveis	Dados da observação
Alta gestão (Secretária de educação, e diretorias adjuntas e diretores)	- Organizações administrativas e o fracasso escolar. Como se organizam? - Como elaboram expectativas?	Capacidade de Gestão Capacidade de avaliação Descontinuidade Comunicação interna.	- A secretaria de educação não possui dados e informações confiáveis sobre o sistema e isso dificulta a gestão, principalmente de alunos que fracassam. - Os dados do IDEB não são debatidos e avaliados - Os gestores de URE e USE não compreendem seu papel na gestão da educação. Não se sentem parte do Pacto pela Educação. - O escritório de projetos diz que não consegue envolver os níveis de gestão além da direção geral. O índice de execução é baixo - As mudanças internas frequentes na direção da SEDUC influenciam negativamente na continuidade das ações de redução do fracasso. - A relação com o sindicato é dúbia: ora com acordo, ora com confronto. - A fluxo de informações entre os vários níveis administrativos em relação às ações da SEDUC é considerado ruim pelos secretários e isso prejudica o pacto. - Qual o motivo dos baixos índices da educação, mesmo o Estado pagando o quinto maior salário do país? Pergunta a secretária... O fracasso é relacionado à incapacidade de alta gestão em consolidar sua estrutura e à desconfiança em relação à capacidade da gestão intermediária em implantar as ações.

Fonte: Elaborado pelo autor

A compreensão da atuação das organizações do sistema político na educação passa necessariamente pela análise a atuação do “braço político” do governo nas ações do Pacto pela Educação: As URE e USE. Como responsáveis pela implementação das ações da política, essas organizações precisam atuar no sistema educacional reproduzindo comunicativamente os objetivos políticos sem, no entanto, se sobrepor aos códigos do sistema educacional.

A distinção necessária entre sistema e ambiente é inerente à reprodução autopoiética do sistema político e garante sua identidade. Isso significa que, embora dependente de normas e possibilidades pertencentes ao sistema educacional, o sistema político observa e descreve sua

própria participação em ações no sistema educativo. Ou seja, funciona com sua própria visão de mundo utilizada na relação intersistêmica (QVORTRUP, 2005, p. 6-7).

Identificar empiricamente a capacidade dos sistemas envolvidos de “construir simbiose” com base em relações intersistêmicas, ou “afinar a comunicação” sem abrir mão das respectivas autonomias foi o parâmetro adotado na segunda fase da pesquisa. Gestores das unidades SEDUC na escola (USE) foram observados na primeira fase e solicitados a participar da segunda fase, uma *Web Survey* de âmbito estadual envolvendo todos os gestores de URE e USE. Os questionários foram elaborados observando as variáveis identificadas na primeira fase e testadas em eventos mais curtos (reuniões nas URE e USE).

Surveys são pesquisa que colhem dados de uma amostra representativa de uma população específica, os quais são descritores e analiticamente explicados. Pretende-se que os resultados sejam generalizáveis ao universo desta população, evitando a necessidade de se realizar o censo, ou seja, de se ouvir toda a população, o que é difícil, por questão de custo e de tempo (BABBIE, 2005).

Entre os usuários mais ilustres desta técnica em fenômenos sociais estão Marx, Paul Lazarsfeld, Lasswell, Adorno e Hovland. Eles colaboraram para o desenvolvimento do *Survey* nas ciências sociais ao colocarem o método em prática profissionalmente e de forma científica e multidisciplinar (CENDON; RIBEIRO, 2010, p. 107).

As Tecnologias de Informação e Comunicação alteraram exponencialmente o alcance dos *Survey* e a velocidade no tratamento dos dados, além de reduzir custos e permitir várias técnicas de abordagem. É nesse contexto que emerge o conceito de *Web Survey*, ou seja, um *Survey* aplicado por meio da web. A vantagem reside na redução de custos, facilidade de acesso aos respondentes, agilidade no tempo de resposta e redução de prazo de conclusão da investigação.

No entanto, os especialistas apontam algumas desvantagens dessa técnica. segundo Groves (1998), Dillman e Bowker (2001). Erros de cobertura podem acontecer se a parte da população pesquisada que acessa a internet for heterogênea e constituir minoria. A construção da amostra é dificultada já que, na maioria dos casos, a base de dados não pode ser predefinida e nem é passível de controle, como nas pesquisas tradicionais.

Por outro lado, o método adequa-se às pesquisas que têm como público alvo usuários de um portal específico, de uma universidade ou de pessoas que trabalham em uma mesma organização, por exemplo. Embora a web possibilite maior incidência de respondentes, ela aumenta a proporção de não respondentes, requerendo do pesquisador esforços adicionais no

planejamento da pesquisa para garantir que o respondente aceite participar da mesma ou que não desista, após aceitá-la, por variados motivos.

Podem, ainda, surgir dificuldades de natureza técnica, tais como: indisponibilidade dos sistemas, interrupções de navegação, alteração do layout dos questionários provocada pelo tipo de equipamento do respondente (que pode prejudicar a qualidade e a padronização da apresentação), eventuais lentidões para conectar e autenticar no sistema e outras dificuldades. (DILLMAN; BOWKER, 2001; ALSNIH, 2004; COUPER, 2000). Os aspectos limitantes desse procedimento foram, em sua maioria, vivenciados durante a pesquisa e contornados por meio de medidas recomendadas. Uma delas foi a comunicação direta com gestores e professores a fim de sensibilizá-los para a da pesquisa das respostas dos questionários enviados. Os resultados indicam acerto na opção metodológica em relação aos objetivos da pesquisa.

Durante eventos de formação, planejamento e avaliação das ações do pacto pela educação das URE e USE, nas escolas do ensino médio da rede, foram realizados contatos com gestores para esclarecimento da pesquisa e solicitação de participação. Após isso, foi realizado o *Web Survey*, com uso de um questionário semiaberto enviado para 20 gestores de URE (bloco I), via e-mail (formato *Google Docs*). Desses, foram devolvidos 17 questionários após três tentativas (fevereiro-abril/2017). O mesmo procedimento foi adotado com os 20 gestores de USE (bloco II), com retorno de 18 questionários.

Na gestão intermediária o objetivo da pesquisa era entender a quê e a quem os agentes que atuam na gestão da política atribuem o fracasso da aprendizagem no Estado, considerando as condições objetivas oferecidas, assim como o papel do gestor no processo. A tabela mostra as variáveis utilizadas nos instrumentos de pesquisa e algumas questões respondidas pelos gestores. A questão norteadora foi: Como o sistema educativo, evidenciando os docentes, percebe a intervenção do

Pacto pela Educação na escola e qual seu comportamento em relação as essas ações como intenção de educar? É possível uma atuação “simbiótica” ou resulta em mais improbabilidade?

Quadro 5 - Síntese da observação realizada na segunda fase da pesquisa/Gestão intermediária da SEDUC

Sistema Político	Objetivo	Variáveis	Perguntas
Gestores URE	- Entender a quem e a quem as organizações da gestão pública atribuem o fracasso da aprendizagem em no Estado.	- Concepção de Gestão - Capacidade de gestão - Comunicação interna (fluxo) - Papel do gestor	- A quem atribui o fracasso dos alunos do ensino médio Estado? - Compreende seu papel no processo? - Como é relação da Unidade regional com os gestores das USE? - Os gestores de USE compreendem seu papel na gestão da educação? Se sentem parte do projeto? - Como é relação da Unidade regional com o escritório de projetos? - Como é a relação com o sindicato? - Existe relação salário do professor e qualidade na educação. - Já recebeu alguma visita ou participou de eventos sobre o Pacto pela Educação?
Gestores de USE	- Entender a quem e a quem as organizações da gestão pública atribuem o fracasso da aprendizagem em no Estado.	- Concepção de Gestão - Capacidade de gestão - Comunicação interna (fluxo) - Papel do gestor	- A quem atribui o fracasso dos alunos do ensino médio Estado? - Compreende seu papel no processo? - Como é relação dos gestores de USE com a URE? - Os gestores de URE compreendem seu papel na gestão da educação? Se sentem parte do projeto? - Os diretores de escolas compreendem seu papel na gestão da educação? Se sentem parte do projeto? - Como é relação da USE com o escritório de projetos? - De que forma a USE acompanha o trabalho pedagógico dos professores? Eles se envolvem nos projetos do pacto? - Como é a relação com o sindicato?

Fonte: Elaborado pelo autor

Em relação aos docentes pode-se considerar sua atuação nas organizações escolares sob duas perspectivas: compromisso e resistência. Em primeiro lugar, o professor assume papel central na interação assimétrica com os alunos (sistemas psíquicos) no sentido de prepará-lo para uma carreira por meio de uma socialização intencionada. A autonomia do sistema professor é importante nos processos de interação que resultam em aprendizagem, ou não. Portanto, qualquer ação educativa deve considerar o professor como portador de comunicações educativas para o sucesso na aprendizagem, esse é seu compromisso.

No entanto, a tensão historicamente construída entre professores e gestão pública influencia o processo educativo de várias formas. O confronto entre essas duas instâncias é tão, ou mais, institucionalizado que o “arranjo” criado para que a educação aconteça. Isso implica em distorções quando se considera a comunicação intencionada como unidade do sistema educativo. Ao exercer a distinção entre o que pode ser ensinado e o que não pode, o professor

tem na defesa da profissão uma comunicação poderosa que pode funcionar contra a política educacional. Objetivando levantar dados empíricos sobre o comportamento dos professores em relação à política em andamento de combate ao fracasso escolar, a *Web Survey* foi aplicada de forma a abarcar amostras que representassem, o mais homogêneo possível, das comunicações emanadas desse sistema no Estado do Pará.

Neste momento a SEDUC disponibilizou uma base com 1.491 de professores do ensino médio da rede estadual de ensino. Após análise da base, foram excluídos 18 contatos por apresentarem estrutura incompleta do e-mail, totalizando 1.472 questionários (bloco III) enviados na plataforma *Google Docs*. Após três tentativas 512 respostas foram obtidas e o período de respostas encerrados em 30/09/2017. Os dados foram tabulados no próprio *Google Docs*, em forma de gráficos e tabelas e analisados qualitativamente.

Quadro 6 - Síntese da observação realizada na segunda fase da pesquisa/Professores

Sistema Político	Objetivo	Variáveis	Perguntas
Professores	- Conhecer como o professor se percebe em relação às condições objetivas de aprendizagem em escolas e de que forma interage com o Pacto pela Educação.	- Regime de trabalho - Condições objetivas de aprendizagem - Qualidade do ensino oferecido.	- A quem atribui o fracasso dos alunos do ensino médio Estado? - Como é relação dos professores com a direção quanto à aprendizagem dos alunos? - Os professores da escola compreendem seu papel na aprendizagem? Se sentem parte do projeto? - Como é relação da direção com o escritório de projetos? Já recebeu alguma visita ou participou de eventos sobre o Pacto pela Educação? - Como vê o papel do sindicato no processo educativo? - Qual o motivo dos baixos índices da educação, mesmo o Estado pagando o quinto maior salário do país? - Trabalha em quantos turnos? - O que acha da atuação do sindicato quanto a busca de melhoria dos resultados do processo de ensino? - A quem você atribui o fracasso da educação pública estadual? - Como considera as condições de trabalho nas escolas?

Fonte: Elaborado pelo autor

A análise dos dados sob aporte teórico sociopoietico sobre a estrutura da organização política administrativa da SEDUC e do sistema educativo está inserido no contexto epistemológico novo trabalhado por Arnold (2006, p. 220). As implicações daí decorrentes têm como característica o reordenamento das imagens do contexto estudado e, na sua dimensão aplicada pode contribuir para orientações na tomada de decisões de intervenções em contextos de complexidade, como é o caso do fracasso escolar no Pará.

4 REFERENCIAL TEÓRICO

4.1 A trajetória da teoria geral dos sistemas

A teoria de sistemas passou por várias “revoluções científicas” que a dinamizaram conceitualmente, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial com mudanças significativas nas perspectivas de pesquisas e do conceito de sistema. A trajetória do conceito de sistema no discurso científico ganhou sentido funcionalista e positivista até a década de 1960 e seu significado apontou para um ordenamento de objetos, unidades e fenômenos compostos por partes que seguem certas regras, que funcionam segundo princípios e axiomas estabelecidos. Orientava-se em regularidades, padrões e controle de funcionamento (STOCKINGER, 2003, p. 37).

A política, por exemplo, era descrita como um determinado regime ou aparelho estatal responsável pela manutenção de uma determinada ordem social. Já na economia, o conceito de sistema estava relacionado a designação de modos de produção (sistema feudal, capitalistas, etc.) onde predominam fatores econômicos específicos. O conceito de sistema era aplicado em vários níveis de fenômenos, desde os mecânicos aos sociais, revelando seus aspectos estático e dinâmico.

Na sociologia, essa visão servia a interesses na explicação de condições de certa estrutura política e social e não sua mudança. Por esse motivo a teoria de sistemas tem sido rotulada de positivista e mecanicista, sobretudo em seus primeiros estágios. É nesse contexto que Luhmann (2011, p. 35) questiona se existe algo na sociologia a se denominar teoria de sistemas.

A Teoria Geral dos Sistemas - TGS na qual essa visão estava imersa sofre abalos devido a mudanças radicais ocorridas no pós-guerra, deslocando o conceito de sistemas da conotação linear e mecânica, para a incorporação de fenômenos de não-equilíbrio, de instabilidade, de improbabilidade, de caos, de não-linearidade, ou seja, de diferenciação em vez de unidade, e de mudança em lugar de ordem (STOCKINGER, 2003, p. 48).

No período de 1950 a 1968 é destaque a obra do biólogo austríaco Ludwig Von Bertalanffy (1901-1972), que aborda um conceito de sistema percebido como complexo de elementos em interação e intercâmbio com o ambiente, estabelecendo o potencial interdisciplinar da teoria TGS (física, biologia e ciências sociais).

Construiu-se, segundo Stockinger, (2003) o fundamento de uma teoria que se aplica a todos os sistemas abertos, expostos a irritações permanentes por um ambiente que também é

auto produzido. Condiciona-se como ponto de partida de qualquer análise teórica sistêmica a diferença entre sistema e ambiente, onde os sistemas se orientam no seu ambiente não apenas de forma casual ou adaptativa, mas de forma estrutural, e não podem existir sem ambiente. Ou seja, a relação sistema/ambiente substitui a causalidade por uma abordagem estrutural.

No campo sociológico, Luhmann destaca que os impulsos intelectuais para entender a sociedade moderna surgiram fora da sociologia, destacando o período de 1940-1950, sobretudo nos Estados Unidos, onde surgiram a teoria do funcionalismo estrutural e o estudo sobre o sistema da ação realizados por Talcott Parsons.

O funcionalismo estrutural origina-se nos estudos etnológicos e social-antropológicos realizados em tribos ou clãs que haviam ficado isolados do desenvolvimento universal. A observação metodizada permitia à disciplina apreender as estruturas originais da sociedade⁵. Luhmann (2011) aponta para a fragilidade teórica do funcionalismo estrutural para responder questões sobre a ordem social, sobretudo no que se refere à distinção nítida entre o sistema social e fenômenos meramente psíquicos ou biológicos (LUHMANN, 2011, p. 36).

Uma resposta para a questão da definição de um marco de referência claramente determinado a ser adotado na pesquisa sociológica foi tentado pelo sociólogo americano Talcott Edgar Frederick Parsons (1902-1979).

4.2 O Funcionalismo estrutural de Talcott Parsons

Na concepção de Parsons, não existia na sociologia uma teoria global, ao estilo de Newton, que considere todas as variáveis e suas interdependências, ou seja, não existe um objeto equivalente nem ao das ciências naturais, nem aos das disciplinas estatísticas. Assim, qualificou o funcionalismo estrutural como a segunda melhor teoria, já que tomava como ponto de partida a existência de fato de determinadas estruturas nos sistemas sociais, a partir das quais seria possível perguntar quais funções seriam necessárias para sua preservação e manutenção.

Parsons classificou os tipos lógicos de relações sociais a serem aplicados a todos os grupos sociais e os denominou “sistemas” e os tratou como *sistema de ação*, na tentativa de integrar todas as ciências sociais numa ciência única da ação humana. Dedicou-se ao funcionalismo estrutural sob a influência do antropólogo Bronislaw Malinowski.

Em sua obra “The Social System”, de 1951, Parsons afirmou que o processo fundamental que caracteriza tanto as sociedades quanto organismos biológicos é a

⁵ Para aprofundamentos: MALINOWISKE, B. Uma teoria científica de la cultura> Barcelona; Edhasa, 1981.

“homeostase”, ou seja, processo de manutenção estável ou em equilíbrio, onde as partes podiam ser compreendidas apenas em relação ao todo em “estado ideal” de equilíbrio. Ao inverter o ponto de vista predominante defendido por Weber e Durkheim segundo a qual a ação social estava integrada à uma estrutura social caracterizada pela divisão do trabalho social (STOCKINGER, 2003), Parsons concebeu o social não mais a partir de uma estrutura dada, mas a partir da ação.

Parsons (2011) afirma que a ação e sistema não podem ser compreendidos separadamente, ou seja, a ação só é possível sob forma de sistema, onde a construção das estruturas sociais se realiza sob forma de sistema, e a operação basal sobre a qual esse sistema se constrói é a ação (LUHMANN, 2011, p. 42).

Parsons (2011) introduz a possibilidade da mudança como consequência de desvios pessoais e estruturais e a pesquisa deveria identificar quais são as funções que o sistema tem que realizar para manter suas estruturas. O limite do modelo parsoniano é que, ao integrar estrutura à ação, não explica o motivo de os sistemas sociais terem estruturas e a razão dessas estruturas (MATHIS, 1998, p. 5).

Essa lacuna foi objeto de atenção por Buckley (1968) e Miller (1978) ao interpretarem as estruturas de um sistema social como uma variável que se modifica à medida que o sistema reage a mudanças no seu meio, sempre procurando se adaptar da melhor forma possível às condições externas, objetivando sua sobrevivência e o funcionamento de suas funções. Essa perspectiva mudou o olhar do interior do sistema para o meio e foi aprofundada por Luhmann para questionar a função dos sistemas.

4.3 Niklas Luhmann e a Teoria dos sistemas funcionais

Niklas Luhmann nasceu em Lüneburg/Alemanha, no ano de 1927. Estudou direito em Freiburg (1946-1949). Em 1960 estudou em Harvard, onde foi aluno de Talcott Parsons, quando teve contato com a teoria de sistemas. Assumiu a Cátedra de Sociologia da universidade de Bielefeld em 1968, onde permaneceu até 1993. Nesse período, desenvolveu sua teoria dos sistemas. A obra de Luhmann (2011) tem como objetivo formular uma teoria geral da sociedade, utilizando um aporte universal que permitisse à sociológica observar essa mesma sociedade para além da conexão micro/macro.

É considerado um dos autores mais importantes das ciências sociais do século XX com sua proposta inovadora de transpor “barreiras disciplinares e desenvolver um conhecimento científico verdadeiramente transdisciplinar” (RODRIGUEZ, 1990, não paginada). O aporte

teórico proposto pelo autor permite controvérsias e, conseqüentemente, o avanço das pesquisas sobre o social, sobretudo, pela introdução do conceito de sistema social, onde amplia as discussões sociológicas de Talcott Parsons sobre a compreensão do social.

O autor conclui que essa sociologia apresenta limites teóricos inerentes ao funcionalismo estrutural, apesar da contribuição de Parsons, foi superada pela necessidade de explicar as condições de possibilidade da preservação das estruturas nos sistemas na análise social, o que poderia incentivar o conservadorismo em vez da crítica social.

Luhmann (2011) chama a atenção para o fato de essa superação ser mais uma opção ideológica do que abordagens teóricas. O fato é que isso fragilizou a teoria e, conseqüentemente a sociologia, que sem o arsenal interdisciplinar da época, se tornou incapaz, segundo o autor, de descrever de forma coerente os problemas sociais contemporâneos, sobretudo pelo conceito de estrutura (LUHMANN, 2011, p. 40). Apesar do afastamento posterior da teoria de Parsons, Luhmann é influenciado por ele em sua obra.

As transformações sociais advindas da Segunda Guerra Mundial trazem a confiança na possibilidade de mudanças sociais radicais na estrutura da sociedade moderna. O funcionalismo estrutural se aliou, segundo Luhmann (2011), à planificação de cima, ao controle, e o conceito de sistema se converteu em instrumento de racionalização e reforço de estruturas de domínio. Esses novos conceitos terão impactos na sociologia.

Nas décadas de 1960 e 1970 a Teoria das Organizações sofre influências da perspectiva sistêmica com a publicação de Katz (1996) e Kahn (1978) afirmando as organizações como sistemas abertos e a troca de “material” com o ambiente. Essa perspectiva possibilitou avanços na teoria das organizações, porém a introdução do conceito de neguentropia deixou questões abertas sobre a adaptabilidade dos sistemas a um ambiente caótico, que desafia o equilíbrio.

Essas questões foram enfrentadas com os estudos dos biólogos chilenos Humberto Maturana e Francisco Varela que publicaram em 1980 “Autopoiese direito e Cognição” e estabeleceram o conceito de autopoiese, que será detalhado mais adiante. O conceito de autopoiese será fundamental na busca de sanar o *déficit teórico* da sociologia, termo nomeado por Luhmann (2011).

Luhmann trabalhou durante toda sua vida acadêmica no desenvolvimento de um único projeto de pesquisa: Uma teoria da sociedade. Em 1984 publica o “capítulo introdutório”, a

obra: *Soziale Systeme, Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Essa obra incorpora vários aspectos das publicações de Humberto Maturana⁶, sobretudo o conceito de *autopoiesis*.

A publicação foi seguida de vários estudos dos sistemas funcionais específicos da sociedade moderna. Em 1997, Luhmann apresenta “*Die Gesellschaft der Gesellschaft*, como obra finalizadora do seu projeto.

A teoria sociológica de Niklas Luhmann deve ser recebida como uma ruptura radical com a tradição científica clássica iluminista e proposição de uma nova teoria que permita compreender os fenômenos sociais da sociedade complexa em que vivemos o que, segundo ele, não é possível com o paradigma científico moderno.

Ao elaborar sua teoria, Luhmann dá constatação segunda a qual existe um déficit da teoria sociológica atual diante da profunda complexidade da sociedade contemporânea. A ausência de uma teoria da sociedade adequada para observar e descrever o mundo atual, deve-se mais fundamentalmente aos obstáculos epistemológicos prevaletentes na teoria do conhecimento do que a complexidade social.

O autor faz uma crítica severa aos clássicos e a teoria da ação construída, segundo ele, sobre um conceito pouco preciso de indivíduo antropológico e propõe a superação de três obstáculos epistemológicos, na perspectiva de Bachelard (1947, p. 13) para a superação do déficit apontado: a) O preconceito humanista; b) O preconceito das unidades ou fronteiras territoriais e, c) o preconceito de objetividade do social.

O preconceito humanista é estruturado na ideia de que a sociedade é constituída de pessoas ou de relações entre as pessoas. A teoria da sociedade então, com a espécie humana, ou seja, com o conjunto da humanidade existente e suas relações sociais. Segundo Luhmann (2011), isso implica em que pessoas concretas são “partes” dos sistemas sociais (FEDOZZI, 1997, p. 19) com pele e cabelo, com cromossomos e neurônios, com a consciência e a subconsciência multiplicados por bilhões de pessoas.

Quanto preconceitos das unidades territoriais e fronteiras, as fronteiras das sociedades seriam as fronteiras territoriais e/ou políticas. Luhmann (2011) afirma que todos os esforços para obter acuidade nas delimitações fracassaram, independente de se orientarem pela organização estatal, pela linguagem, pela cultura ou pela tradição, logo a sociologia não pode

⁶ Humberto Maturana (1928) desenvolveu uma teoria que busca colocar a circularidade da questão da reprodução da vida no centro de uma teoria epistemológica do conhecimento. Seu conceito de autopoiesis expressa a autoprodução da vida por meio de elementos que são, por sua vez, reproduzidos pela vida. ROMECÍN, H.M. *De máquinas y seres vivos*, Chile: Ed. Universitária, 1973.

resolver-se pela geografia. Portanto, o reconhecimento das diferenças entre territórios precisa ser explicado como diferenças “na sociedade” e não “entre sociedades”.

Finalmente, o preconceito da objetividade social decorre da diferença entre o sujeito e o objeto, concebida pela teoria do conhecimento até a atualidade. A crítica é que a teoria do conhecimento separa sujeito e objeto (conhecimento/objeto), resultando numa observação e descrição do mundo “de fora” e só reconhecendo como conhecimento quando qualquer inter-relação circular sujeito/objeto for evitada.

Nessa perspectiva, segundo Luhmann (2011), somente os sujeitos possuem autorreferência; os objetos são como são. A sociedade seria um objeto que poderia ser descrito “objetivamente” por meio de um sujeito. Luhmann (2011) se opõe ao sentido clássico da sociologia como “ciência positiva” na perspectiva de Durkheim.

Essa ruptura com a teoria clássica do conhecimento direciona Luhmann (2011) para o desenvolvimento de sua teoria pressupondo que a extrema complexidade do mundo só pode ser descrita por meio de uma teoria complexa, de elevado nível de abstração, interdisciplinar e capaz de reduzir a complexidade do sistema social. Isso leva a teoria a considerar a “irrestrita indeterminação do mundo social e a condição contingente da própria elaboração teórica.

A compreensão da sociedade moderna só é possível, segundo Luhmann (2011), se observada como sistema. A existência de sistema é inquestionável. Nessa visão, o ponto de partida na descrição da sociedade em Luhmann (2011) é considerar o sistema social como o mais abrangente, onde são incluídos todos os outros sistemas sociais (MATHIS, 1998). Sob esse aporte teórico, alguns pressupostos precisam de esclarecimentos prévios no sentido de apreender a teoria a partir de seus próprios conceitos.

4.4 A Sociedade moderna em Luhmann: Evolução e o primado da diferenciação Funcional

A fim de superar os obstáculos epistemológicos vigentes na sociologia, Luhmann elabora sua teoria de sistemas que, devido a influência de Parsons, ganha contorno de generalização. O “salto epistemológico” se torna possível, segundo Luhmann, com seu design teórico baseado nos sistemas sociais autopoieticos, autorreferenciais e operacionalmente fechados.

O objetivo de preencher a lacuna teórica da teoria sociológica clássica marcou a evolução da teoria de sistemas e a direcionou no desenvolvimento de um aporte conceitual elaborado fora da teoria de sistemas, dando a ela forte teor interdisciplinar. Essa interação se

deu principalmente com ciências de ponta, como a cibernética e a neurofisiologia, além da importação de uma ampla gama científica a fim de explicar e desenvolver a teoria.

O exemplo mais emblemático é a ideia de diferença entre sistema e ambiente, que só teve como ser aceita, segundo Luhmann (2011), por avanços produzidos no cálculo das formas de George Spencer Brown (1972), cuja ideia básica, desenvolvida fora da teoria de sistemas, é que algo só pode ser designado quando pode ser diferenciado. Mas a inovação teórica baseada na autorreferência dos sistemas só foi possível com a contribuição de outros avanços, como a pesquisa empírica da neurofisiologia, com a diferenciação, realizada por Foerster (1981), entre máquinas triviais e não triviais, com as da Cibernética de segunda ordem e, sobretudo com a inovação pelo conceito de “autopoiese, utilizado pelo neurobiólogo chileno Humberto Maturana.

O centro dessas inovações multidisciplinares, segundo Fedozzi (1997, p. 23), está nas noções de “autorreferência” do sistema e do “fechamento operacional” do mesmo que, por sua vez, leva a ideia de “autopoiese”. Além dessas importações conceituais, Luhmann (2011) elabora sua teoria apoiado na corrente construtivista do conhecimento para afirmar uma posição contrária à perspectiva idealista que poderia estar contida na ideia sobre o fechamento operacional do sistema, afirmando que “o conhecimento não é um tipo de imagem do ambiente no sistema, mas formação de construções próprias, de complexidade própria que não pode ser estruturada e menos ainda determinada, mas apenas irritada, pelo ambiente. Logo, ser aberto fundamenta-se em ser fechado” (FEDOZZI, 1997, p. 23).

A sequência evolutiva da teoria de sistema de Luhmann levou-a a um estágio capaz de promover, segundo Fedozzi (1997), uma transição do paradigma sistema/entorno para o paradigma da autorreferência e, finalmente, para a ideia dos sistemas autopoieticos e operacionalmente fechados. Ao diferenciar conceitualmente sistemas e complexidade, Luhmann importa de Darwin os conceitos de adaptação e seleção, a fim de rediscuti-los mediante a noção de autorreferência dos sistemas complexos.

Segundo Luhmann (2011), os sistemas complexos não só devem adaptar-se ao seu entorno, mas, à sua própria complexidade, pois eles devem fazer frente a improbabilidades e deficiências internas. Ou seja, os sistemas se vêem obrigados à autorreferência em duplo sentido: de uma própria adaptação à própria complexidade.

Ao interpretar o conceito de *seleção* nos sistemas complexos, Luhmann introduz o conceito de diferença, afirmando que não se pode mais conceber a seleção como iniciativa de um sujeito e tampouco de maneira análoga a uma ação: “*Es un proceso sin sujeto, una operación producida por la existencia de una diferencia*” (LUHMANN, 1990, p. 86). A

diferença não determina o que tem que ser selecionado, mas sim a necessidade da seleção, daí o conceito de informação ser associado, para Luhmann, à produção de uma diferença (FEDOZZI, 1997).

4.4.1 O sistema como diferença

No pensamento helênico o uso do diferenciar estava presente, mas com tratamento marginal. Na tradição ontológica e na teologia a diferença permanece, sobretudo na operação do conceito de *ser*. Luhmann aponta a utilização da diferença por nomes proeminentes no campo científico, tais como Saussure, na teoria da linguagem; Gabriel Tarde, na sociologia, especificamente, nos estudos dos processos de socialização e; René Girard, no estudo dos elementos de conflito no processo de imitação. Esses autores corroboram a existência de uma tradição sociológica do pensamento baseado na diferença para explicar a ordem social.

Em campos paralelos, como o da informação, o aporte teórico é baseado na diferença, conceito sustentado na formulação de Bateson (1972), onde todo acontecimento do processamento de informação fica sustentado por uma diferença e se orienta precisamente sobre ela. No entanto, o elemento teórico mais radical sobre a diferença surgiu no âmbito das matemáticas. George Spencer Brown, na obra *The Laws of form* de 1971, onde trata da apresentação de um cálculo matemático, no qual se busca reduzir a álgebra de dois valores de Boole a um único cálculo de operação, requerendo tempo na transformação de seus próprios sinais.

A forma, no cálculo de Brown é a forma de uma distinção, de uma separação, de uma diferença. Opera-se uma distinção, traçando-se uma marca que separa duas partes, impossibilitando a passagem de uma à outra, sem atravessar essa marca. A forma é uma linha fronteira que marca uma diferença, e leva a elucidar qual parte está indicada quando se diz estar em uma parte, e por onde se deve começar ao se buscar proceder a novas operações, considerando o outro lado da forma. A forma é autorreferência desenvolvida no tempo e necessária para se efetuar uma operação posterior (LUHMANN, 2011, p. 86).

Ao adotar a teoria da forma de Brown na sociologia, Luhmann considera o modelo atrativo no momento em que utiliza uma única forma de operação: *Um operador*. Isso tem consequências na sociologia, onde se aplica à uma distinção específica: a diferença sistema (autorreferência) /meio (heterorreferência), onde o sistema é uma forma de dois lados (sistema/meio), o indicador está posto ao lado sistema, e não do meio. O meio está posto fora, enquanto o sistema fica indicado do outro lado, lado definido pelo operador.

A operação conecta a outras operações do mesmo tipo no tempo, de forma seletiva e considerando que em outro lugar, ocorra outros tipos de operações. Em outras palavras, a diferença entre sistema/meio resulta do fato de que a articulação de operações subsequentes de seu próprio tipo é realizada de forma autorreferente, deixando de fora as demais. A diferença sistema/meio aparece duas vezes, como diferença produzida pelo sistema e como diferença observada dentro do sistema.

Introduzir a distinção (meio/sistema) em aquilo que foi distinguida por ela (sistema) é denominado por Brown de *re-entry* e tem como consequência lógica que o sistema não é mais calculável para si mesmo, ele se encontra em estado de indeterminação (MATHIS, 1998) que tem como base não a imprevisibilidade da influência externa (variável independente), mas o próprio sistema, que poder sair dessa situação por meio de uma memória, resultado de seleções feitas no passado (LUHMANN, 1997, p. 45).

Por analogia, uma operação social é: operação que deve ser única, a mesma, e que tenha capacidade de articular as operações anteriores com as subsequentes, ou seja, a capacidade de prosseguir sua operação, e de descartar as operações que não lhe pertencem. A definição de sistema como a diferença entre sistema e meio é uma formulação radical em relação aos avanços alcançados pela Teoria de Sistemas nos anos de 1950 e 1960. É uma formulação baseada em um paradoxo de base, qual seja, “o sistema é diferença resultante da diferença entre sistema e meio” (LUHMANN, 2011, p. 81). O conceito de sistema aparece, na definição, duplicado no conceito de diferença, o que significa que a teoria é baseada em um preceito sobre a diferença (e não de unidade), onde a disparidade entre sistema e meio é o ponto de partida da análise teórica.

Essa possibilidade de observação da sociedade supera a visão como algo composto por coisas, objetos, ideias e etc. “Ao contrário, o mundo é um potencial imenso para surpresas, é informação virtual, que necessita de sistemas para gerar informação, ou ainda, para dar a irritações escolhidas o sentido de informação” (LUHMANN, 1997, p. 46).

Referências feitas em direção ao passado, isto é, algo que se mostrou com sentido, referem-se a operações contingentes, e não a origens fundamentadas. Da mesma forma, referências que visam o futuro referem-se ao imenso do mundo virtual, mas em saber se e quais das possibilidade de observação o sistema por meio de suas operações de observação introduz no sistema (MATHIS, 1998, p. 8).

4.4.2 O conceito de comunicação e a sociedade como sistema social

O conceito de sociedade em Luhmann busca preencher uma lacuna teórica deixada por disciplinas como a biologia, psicologia e sociologia. O autor aponta para as dificuldades dessas disciplinas em definir a sociedade como unidade e seus objetos. A palavra sociedade existe, mas segundo Luhmann, não se consegue encontrar um conceito que designe o objeto pretendido com precisão suficiente para finalidade teórica.

O problema, para Luhmann, é antes de tudo, um problema decorrente da dificuldade do *design* teórico vigente. A novidade teórica é a utilização do conceito de autopoiesis como solução do problema (LUHMANN, 1997, p.75). O conceito foi desenvolvido por Humberto Maturana (1980), inicialmente para o caso da vida, mas foi ampliado por Luhmann e aplicado à consciência e à sociedade.

Luhmann (1997) desenvolve o conceito de sociedade a partir da crítica do aporte teórico da sociologia clássica e propõe a superação dos três preconceitos (Indivíduo, sociedade e sujeito/objeto) como necessário para a elaboração de um conceito mais preciso de sociedade. Conceito que considere a sociedade como um objeto que se autodescreve. Ou seja, teorias da sociedade são teorias na sociedade sobre a sociedade. Um conceito construído auto logicamente, que precisa conter-se em si mesmo.

O aporte conceitual desenvolvido de forma interdisciplinar e transdisciplinar, sobretudo nas áreas da ciência cognitiva, cibernética, teoria de sistemas, teoria da informação e teoria da evolução serão interpretados por Luhmann e utilizados na tentativa de solução para o conceito de sociedade.

A elaboração do conceito de sociedade em Luhmann parte, primeiramente, do conceito de sistema, este não como um determinado tipo de objetos, mas sim, uma determinada diferenciação (sistema/ambiente). A fim de esclarecer o conceito, Luhmann utiliza a teoria da forma desenvolvida por George Spencer Brown. Um sistema é a forma de uma diferenciação, possuindo, pois, dois lados: O sistema (lado interno da forma) e o ambiente (lado externo). Somente ambos os lados constituem a diferenciação, a forma, o conceito (LUHMANN, 1997, p.78).

O ambiente é tão importante para a forma quanto o próprio sistema. Como diferenciação, a forma é fechada, ou seja, tudo o que se pode observar e descrever com esta diferenciação pertence ou ao sistema ou ao ambiente. Ao deter-se na explicação de como a forma, de como a diferença entre sistema e ambiente é produzida, Luhmann (1997, p.78). Usa

o conceito de cálculo de forma de Brown para introduzir o pressuposto de tempo no sentido de que “trabalha-se com o tempo, explica-se com o tempo”.

O conceito de produção (poiésis) é utilizado por Luhmann no sentido de pressupor a diferenciação como forma e adequado à diferenciação sistema e ambiente. O sistema dispõe de causas internas e externas para a produção de seu produto, pode dispor das causas internas de tal modo que sejam dadas suficientes possibilidades de combinação de causas internas e externas. O produzido, portanto, é do próprio sistema. É a forma do sistema, a diferença sistema/ambiente. É o que Luhmann denomina de autopoiesis.

Luhmann esclarece que essa produção do sistema não significa isolamento causal, autarquia, solipsismo cognitivo como seus críticos atribuem. Significa que nenhum sistema pode operar fora de seus limites. Se trata, diz Luhmann (1997, p. 79) de um sistema autopoietico e operacionalmente fechado.

A segunda parte da elaboração do conceito de sociedade em Luhmann diz respeito a operação que o sistema da sociedade produz e reproduz a partir de seus produtos. É o modo de operar do sistema da sociedade, que para o autor, deve ter seus contornos precisamente esclarecidos conceitualmente. A novidade teórica de Luhmann é a introdução do *conceito de comunicação* como forma de transpor o conceito de ação na sociologia para o conceito de sistema.

É nessa perspectiva que Luhmann apresenta o sistema social como um sistema de reprodução de comunicações a partir de comunicações, construído apenas de suas próprias operações e operacionalmente fechado. Nesse sentido para o autor,

[...]somente com o auxílio do conceito de comunicação se pode pensar num sistema social como um sistema autopoietico, constituído só por elementos, isto é, comunicações que ele próprio, através da rede de conexões desses mesmos elementos, produz e reproduz via comunicação (LUHMANN, 1997, p. 80).

O conceito de comunicações é, portanto, decisivo para o conceito de sociedade. Em Luhmann, o conceito de sociedade depende do conceito de comunicação (resguardados seus limites). A sociedade é, portanto, o sistema abrangente de todas as comunicações, que se reproduz autopoieticamente, na medida em que produz, na rede de conexões recursiva de comunicações, sempre novas comunicações.

A emergência do sistema social inclui comunicações, pois elas só são passíveis de conexões internamente, excluindo todo o resto Luhmann (1997, p. 83). Por sua vez, a reprodução de tal sistema exige a capacidade de discriminar sistema/ambiente. Ou seja,

comunicações reconhecem comunicações e as diferencia de outras coisas que pertencem ao ambiente. Comunica-se *sobre* essas coisas, mas não *com* essas coisas.

A definição de comunicação em Luhmann envolve a síntese de três seleções: mensagem, informação e compreensão da diferença entre mensagem e informação. Comunicação é fato que *Ego* compreende que *Alter* transmitiu uma informação, e que essa informação pode ser atribuída ao *Alter*. Vejamos no exemplo descrito por Mathis, (1998):

Alter diz: Está chovendo. Isto é a mensagem de uma seleção. Ele poderia ter dito outra coisa, ou poderia ter ficado calado. Está chovendo, a informação, é “também uma seleção, porque divide o mundo entre aquilo que foi dito, e aquilo que está excluído (fazendo sol). Essa informação não é resultado de uma transmissão – como no entendimento comum da comunicação – que passou de um (que deixou de tê-la) para outro (que passou a tê-la), mas sim, produto da construção de uma seleção específica. A compreensão da diferença entre mensagem (*Alter* diz) e a informação (está chovendo) realiza a comunicação, que se torna um acontecimento de curta duração. Tudo o que aconteça em seguida, já não faz parte da unidade da seleção comunicativa. A comunicação sobre comunicação (uma pergunta de esclarecimento por exemplo) já é outra comunicação.

Assim, segundo Mathis (1998), no processo de comunicação, comunicação produz constantemente comunicação e mantém assim o sistema social. No mesmo lado, comunicação é sempre comunicação dentro do sistema. Ela é operação interna e, por isso, não há comunicação entre sistemas sociais e o meio, assim como o sistema não recebe informação do meio. O que existe é comunicação do sistema, tendo como referência seu meio. Nesse caso, o sistema constrói internamente – através da observação – a sua informação sobre seu meio.

A descrição da sociedade como um sistema social que envolve a totalidade das comunicações é central na teoria de sistemas sociais. Sem comunicação não há sociedade e, fora da sociedade não há comunicação. Os limites da sociedade são os limites da comunicação, limites que variam historicamente.

Comunicação como acontecimento é algo improvável de acontecer. Luhmann (1997) aponta três razões para essa improbabilidade. Primeiro, é improvável que a comunicação se realize por meio da compreensão da diferença entre mensagem e informação; segundo, é improvável que a mensagem atinja o destinatário; terceiro, é improvável que a comunicação esteja sendo aceita.

Para enfrentar essa improbabilidade e tornar a comunicação provável existem meios. A linguagem para reduzir o problema da compreensão, os *meios de difusão*, para facilitar o

alcance do destinatário e os *meios de comunicação simbolicamente generalizados*, para facilitar a aceitação da comunicação.

Como qualquer sistema social é baseado na comunicação e é autorreferencial (operacionalmente fechado) ele deve observar o mundo circundante por meio de um meio de difusão específica que ele próprio criou (QVORTRUP, 2005). Esse meio de difusão criado é baseado em um código específico e binário. Além do meio de difusão, o sistema cria sua própria generalização simbólica. O meio simbolicamente generalizado permite elevar o nível de sucesso potencial. No entanto, também aumenta o risco de que a informação errada seja criada pela comunicação.

No exemplo citado por Qvortrup (2005), a mídia para o sistema econômico é dinheiro e o código é pagamento. Por isso, a compra em qualquer supermercado de desconto é tão eficaz. Da mesma forma, no sistema político, seu meio é poder e seu código é poder sobre não-poder. Esses conceitos representam, em Luhmann, elementos das suposições sobre a natureza desses sistemas funcionalmente diferenciados e servem para provar a teoria, respondendo à pergunta sobre o que é o meio e o código específico para cada sistema a fim de identificar os impactos sobre a eficiência e o risco de desinformação para cada sistema.

Na teoria dos sistemas sociais, a sociedade moderna se constitui como sociedade global e tudo o que não é comunicação não faz parte do sistema, e sim, do ambiente. É o caso do ser humano.

4.4.3 O ser humano como ambiente da sociedade

Os seres humanos, como sistema psíquicos, e não sendo comunicação, não fazem parte da sociedade na teoria de Luhmann. Na perspectiva da diferença sistema/ambiente, os seres humanos fazem parte do ambiente e são considerados pela sociedade como pontos de endereçamento para a comunicação. O que existe é um acoplamento estrutural entre a sociedade como sistema social e os indivíduos como sistemas psíquicos. Um não pode existir sem o outro (MATHIS, 1998).

Isso não implica em preferência por um dos dois lados da diferença, pelo contrário um lado da forma não existe sem o outro. A justificativa para a alocação do indivíduo como ambiente da sociedade é a possibilidade de uma análise da sociedade, sem a necessidade de interpretá-la por meio de comportamentos desviantes dos indivíduos, e das influências da sociedade sobre eles.

A posição dos seres humanos na teoria de Luhmann é importante na definição de sujeito. O sujeito aqui não o sujeito humano, e sim, o sistema. O primado do sujeito como sistema e não o ser humano é um primado da teoria dos sistemas sociais. A teoria não permite a compreensão do social sob o conceito de *sujeito* do paradigma moderno.

A existência dos sistemas é inquestionável na sua abordagem e caracterizam-se pela autorreferência, ou seja, pela capacidade de estabelecer relações consigo mesmos e de diferenciar suas relações das relações do entorno. O sujeito, nessa perspectiva, não é o sujeito humano, mas o sistema, que, segundo o autor, deve ter a primazia nas ciências humanas em relação ao sujeito humano, “*una herancia de la Ilustración*” (COLOM; MELICH, 1993, p. 79).

Para Luhmann os sistemas sociais não são formados por “homens”, mas por “comunicações”. Os sistemas não são rígidos, mas sim variáveis e constantemente mutáveis e para entendê-los é necessário entender sua *autopoiese*, em oposição aos conceitos de: Fim, Teleologia e Ontologia. A questão é identificar o critério (ou força interna) que regula a ação dos sistemas em relação ao ambiente.

Isso mostra que o ponto de partida da teoria de sistemas de Luhmann é o princípio ontológico da existência de sistemas, ou seja, interpreta qualquer contato social como um sistema que tem como operação básica a comunicação. A sociedade moderna pode ser descrita como um sistema social que está estruturado primariamente sobre a base de uma diferenciação funcional (LUHMANN, 1990, p. 55).

4.5 A diferenciação funcional e os níveis de interação, organização e sistema social

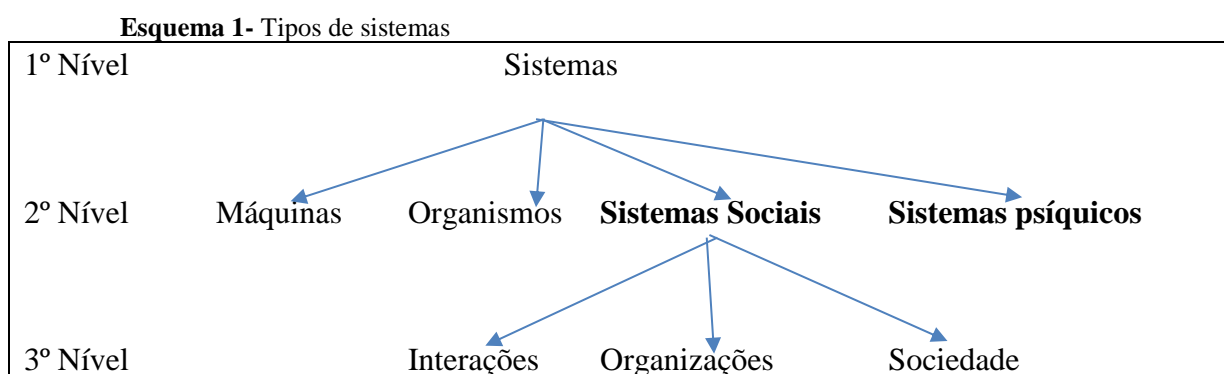
O processo histórico de diferenciação funcional, em Luhmann, resulta em três tipos de sistemas: O sistema de Interação, onde os corpos presentes se percebem; O sistema de Organização, baseada em critérios específicos para participação numa instituição; e o sistema social considerado como a totalidade das comunicações. O acontecimento básico da sociedade é a comunicação (MATHIS, 2005 p. 85). A distinção desses três níveis de formação de sistemas permite comparações entre diferentes tipos de sistemas, mas essas comparações só são possíveis com a manutenção delas um mesmo nível. A distinção de níveis deve estabelecer perspectivas fecundas para comparações (LUHMANN, 2016, p. 19).

A nível de exemplo, diz que:

[...]afirmações sobre igualdade podem então ser transferidas para o próximo nível mais elevado. Sistemas sociais e sistemas psíquicos são iguais enquanto sistemas, mas podem existir também igualdades que valem somente para áreas parciais de um nível de comparação. Os sistemas social e psíquico podem ser caracterizados pelo uso do

sentido, diferentemente de máquinas e organismos. Tem-se então, de perguntar, no sentido das colocações de problemas de uma teoria geral, o que é usado em máquinas o organismo como equivalente funcional para o sentido (LUHMANN, 2016, p. 19).

A classificação de determinados tipos de sistemas em determinados níveis pode, segundo Luhmann, inicialmente, ser arbitrada de forma intuitiva e corrigida durante o processo de observação e descrição. Isso vale também para a lista de tipos de sistemas. Mas as correções devem considerar a diferença de níveis como inviolável, sob pena de retorno a “forma simples” de teorias.



Fonte: Adaptado pelo autor (LUHMANN, 2016, p. 17).

Nessa perspectiva teórica, a interpretação da sociedade moderna parte de dois aspectos: o primeiro é a emersão dos sistemas como processo de aumento da diferenciação entre os três níveis de sistemas. Hoje percebemos a sociedade como “sociedade da informação” com características muito mais complexas.

O segundo aspecto é que na sociedade moderna surgem subsistemas com funções exclusivas para toda a sociedade (ciência, política, direitos, educação, arte, etc.), como resultado da diferenciação funcional, característica da sociedade moderna. Historicamente distingue-se quatro formas de diferenciação (MATHIS, 2005, p. 86): (1) a segmentária, onde vários grupos vivem independentemente; (2) a diferenciação entre centro e periferia, onde existe um centro, isto é, um grupo que é diferente, e ao lado dele uma periferia com grupo iguais entre si, mas diferentes do centro; (3) a diferenciação estratificada, onde existem camadas bem definidas da sociedade; e (4) que é a diferenciação funcional.

O processo histórico de diferenciação funcional da sociedade resulta em vários sistemas parciais com alto grau de autonomia que se reproduzem “autopoieticamente”, ou seja, por e desde si mesmos. Os sistemas são analisados sob três níveis supracitados, sendo que a comparação entre eles só é possível a partir de sistemas do mesmo nível.

4.5.1 Sistemas sociais como forma de reduzir a complexidade do mundo

Em Luhmann, os sistemas sociais se formam autocataliticamente para reduzir a complexidade do mundo, onde “mundo” é a unidade sistema e meio que contém todos os sistemas e todos os meios (MATHIS, 1998, p. 7). A função principal dos sistemas é a redução da complexidade do mundo (sempre maior que a dos sistemas) a fim de que ela seja entendida por sistemas e pessoas (sistemas psíquicos).

A complexidade é definida em Luhmann como um conjunto de elementos, que, devido a restrições imanentes à capacidade de enlace torna impossível combinar cada elemento, ou seja, é o conjunto dos possíveis estados e acontecimentos de um sistema. Como citado anteriormente, a categoria básica proposta por Luhmann para compreender a complexidade social contemporânea é observá-la como Sistema, ou seja, “a sociedade é um sistema, um sistema autorreferente com suas condições de existência e mudanças”, onde o sujeito é o sistema e o sujeito humano é o entorno do sistema e compõe sua unidade (LUHMANN, 2011). Estes (sistemas sociais), por sua vez, são formados por *comunicação*.

O conceito de sistema em Luhmann “é a diferença ao ambiente, através de um mecanismo de seleção de equivalentes funcionais que serve para a redução da complexidade” (NEVES; SAMIOS, 1997). Os sistemas sociais não são rígidos, são variáveis e mutáveis. Por isso é fundamental no entendimento da dinâmica dos sistemas sociais o conceito, em Luhmann, de *autopoiese*: Operação interna que o sistema realiza para organizar-se a si mesmo.

A partir do conceito de autopoiesis a Teoria de Sistemas de Luhmann enfrenta os conceitos de *fim*, de *teleologia*, de *ser* e de *ontologia* utilizados no paradigma moderno. Como afirmado anteriormente, a complexidade é sempre maior que a complexidade do sistema. Este por seu lado, precisa de um grau de complexidade que lhe permita a reduzir a complexidade do ambiente.

4.5.2 O Sentido como fator ordenador do mundo

A teoria de sistemas define como sentido o critério regulador da atuação dos sistemas em relação ao ambiente, ou seja, os sistemas se organizam baseados no sentido (MATHIS, 1998). Sentido (*Sinn*) é uma categoria chave na teoria de Luhmann, sendo aplicada a dois tipos de sistemas: a) sistemas de consciência, que experimentam sentido; e b) sistemas de comunicação, que reproduzem sentido.

O objetivo da separação dos sistemas é que o conceito de sentido não fique vinculado a nenhum tipo de sujeito. O sentido é experimentado, em Luhmann, (2011, p. 236) sob a forma de uma distinção, ou na terminologia de Spencer Brown: a parte interior da forma mostra sempre o sentido, e a outra parte deixa um campo aberto para as possibilidades de sua utilização.

O sentido se reatualiza, tanto nos sistemas de consciência (psíquicos) como nas comunicações (sistemas sociais) e se reproduz mediante a distinção atualidade/potencialidade em relação aos sistemas, que processam e operam baseado no sentido, Mas o sentido como uma representação da complexidade acessível a cada experiência concreta e não uma imagem ou um modelo de complexidade usado pelos sistemas: *É simplesmente uma nova e poderosa forma de enfrentar a complexidade, na inevitável condição de estarmos propensos a realizar permanentemente uma seleção* Luhmann (2011, p. 240).

A seleção se faz necessária ante o excedente de possibilidades, o que exige uma seleção. Mas, sentido entendido como razão da seleção não é suficiente, são necessários outros fatores como normas, valores, metas, um conjunto que cria uma ordem de preferência de um sistema social e construídos com sentido e simbolicamente. Os sistemas têm capacidade de reflexão, o que significa capacidade de elaboração de um modelo do seu meio e uma identidade própria, definindo e redefinindo internamente seu próprio sentido.

Em Luhmann (2011), o sentido é entendido na perspectiva da evolução, o que evidencia muitas vantagens dentro de um marco evolutivo do mundo complexo contemporâneo. A interpretação de sistemas sociais como sistema constituído por sentido e como algo que ao mesmo tempo constitui sentido expressa a mudança paradigmática na teoria geral de sistemas, onde a distinção parte/todo foi substituída pela diferença sistema/meio e a distinção sistema aberto/fechado cedeu lugar ao modelo da autopoiesis (MATHIS, 1998, p. 8).

4.5.3 Autopoiese e fechamento operacional

No contexto da teoria geral de sistemas, onde Luhmann concebe sua teoria, umas das mudanças paradigmáticas foi a substituição do conceito sistema aberto/fechado pelo conceito de autopoiese. Os sistemas autopoieticos têm de conseguir lidar com a diferença entre identidade e diferença, quando se reproduzem como sistemas autorreferenciais, ou seja, reprodução é o manejo dessa diferença (LUHMANN, 2016, p. 26).

Autopoiese significa que um sistema complexo reproduz os seus elementos e suas estruturas dentro de um processo operacionalmente fechado com a ajuda de seus próprios elementos. Esse conceito amplia a perspectiva de Maturana e Varela, que restringem o conceito

a sistema vivos, a todos os sistemas em que se pode observar um modo de operação específico e exclusivo, qual seja, os sistemas sociais e sistemas psíquicos.

As operações básicas dos sistemas sociais são as *comunicações* e as operações básicas dos sistemas psíquicos são *pensamentos*. A autorreferencialidade dos sistemas sociais se dá pela reprodução do elemento comunicação e suas conexões futuras a outras comunicações. O mesmo acontece com os sistemas psíquicos com os pensamentos.

Ambos operam fechados e esse fechamento é a base da autonomia dos sistemas, ou seja, sua fronteira construída pelo sentido. Mas esse fechamento permite uma relação cognitiva com o ambiente, sem a qual não haveria sistema. Essa relação cognitiva se expressa na categoria Acoplamento Estrutural.

4.5.4 Acoplamento estrutural

Acoplamento estrutural denomina a relação de dois sistemas autopoieticos, que precisam para seu funcionamento de outros sistemas. Por exemplo, na relação entre sistema sociais e sistemas psíquicos, onde a comunicação (sistema social) não é possível sem a presença dos sistemas psíquicos (pensamentos). Os dois sistemas são autopoieticos, portanto, não são determinados por meio de acontecimentos do meio. Esses acontecimentos somente podem estimular operações interna do sistema, cujo resultado, na maneira como ele se mostra para o meio, não é previsível, mas contingente (MATHIS, 1998, p. 9).

A relação com o meio é determinada por estruturas semânticas do sistema, que são autorreferenciais, autopoieticas e garantem sua autonomia. A relação com seu meio é guiada por sua diferenciação principal e por suas operações, mantendo a independência do sistema em relação ao seu meio. Este serve como base de informações para o sistema. Em seguida, a educação, como sistema social, será descrita na perspectiva de Luhmann.

4.6 A diferenciação da Educação como Sistema Social Organizado

4.6.1 Histórico do sistema educacional em Luhmann

Em Luhmann, as exigências especiais por educação pressupõem certa complexidade social para que ela ocorra. Nesse contexto, emergência de um sistema funcional na sociedade próprio para a educação, está relacionado ao rompimento com a prevalência da família no

tocante à educação das crianças e passa a ser uma função especial na sociedade (LUHMANN, 1996, p. 36).

A emergência do sistema educacional é entendida no quadro geral de transformações ocorridas na sociedade moderna como uma diferenciação funcional e não mais como hierarquias (classes, camadas), como nas sociedades arcaicas. Pela diferenciação o sistema educacional ganha um espaço, onde ele próprio pode observar e descrever a sociedade.

Isso se dá com o surgimento da educação nacional com objetivo de constituir um sistema escolar para a população em geral e privatizar a educação familiar. Os seres humanos em condição de “criança” aparecem como sujeitos necessitados de educação para formar-se e educar-se tem que entrar em um sistema de educação. Essa nova semântica “criança” se homogeniza em um começo para os seres humanos. A família, por sua vez, fica reduzida a uma função de preparação e acompanhamento, com foco no sucesso escolar (LUHMANN; SCHORR, 1996, p. 32).

De um lado, o sistema só pode se reproduzir se consegue estabelecer uma diferença com relação ao ambiente, ou seja, produzir fronteiras, ou, produzir ambiente. Por outro lado, o sistema observa essa diferença, distingue-se do seu próprio ambiente e se orienta nessa diferença. Na teoria dos sistemas sociais de Luhmann a diferenciação de sistema funcionais pela sociedade só pode se dar quando ocorrem problemas desencadeadores em favor desse fenômeno. Portanto, o sistema educacional é um subsistema social.

Ele opera num ambiente interno da sociedade, onde outras funções são realizadas por outros sistemas funcionais e tem como objeto os problemas da educação por meio de funções específicas: (socialização, comunicações educacionais, carreiras etc.). Dentro do conceito de sistema autorreferenciais de Luhmann, o sistema educacional observa suas próprias operações e é determinado por sua autorreferência, como distinção em relação a heterorreferência.

Portanto, o entendimento da educação como sistema funcional, na perspectiva de Luhmann, implica considerá-lo como um sistema de comunicações autopoietico. Somente dessa forma, diz Luhmann (2011), é possível fazer reflexões sobre as mudanças sociais na escola e conhecer as necessidades de mudanças. Entretanto, qual seria a “unidade comunicativa básica” que o constitui e as distinções mediante as quais a educação funciona? Essa questão só pode ser respondida com a descrição do sistema no aporte teórico de Luhmann.

4.6.2 A Descrição do sistema educacional em Luhmann

Luhmann considera o sistema educativo como um dos subsistemas básicos da sociedade complexa, mas sua perspectiva é oposta à concepção de educação como *Paidéia*, ou seja, a ação educativa que consiste em uma perfeição do homem, em levá-lo a um *ser* verdadeiro, em direção à luz como defende o paradigma moderno. Luhmann, não aceita a definição de educação como busca da perfeição e refuta a percepção da educação como uma gradação ontológica ou axiológica afirmando que: “la educación no puede llevar al hombre a su verdadero ser, a hacerlo del todo perfecto” (LUHMANN, 1990, p. 55).

A postura teórica, metodológica e descritiva de uma abordagem do fenômeno educativo em Luhmann é tomar a educação como fenômeno social e percebê-lo a partir da observação/descrição/investigação como sendo as comunicações e as diferenças entre sistema e ambiente (BARONE, 2013, p. 6). Partindo das operações do sistema educativo (comunicações), e não de seus elementos organizacionais, a rede de operações comunicativas pode explicar o fenômeno educativo através de sua autopoiese e descrever a intencionalidade do sistema educativo.

A construção da teoria da educação elaborada pelo autor conta ainda com quatro textos seminais (LUHMANN, 1996), onde faz “*Preguntas a la Pedagogia*” e constrói seus argumentos tendo por bases algumas premissas: a) como explicar a heterogeneidade do sistema educacional se se parte da homogeneidade? O começo é homogêneo, mas as diferenças são produzidas no próprio sistema, por este ser autopoietico; b) Educação é “intenção de educar”, mas não da perspectiva do sujeito e sim da ótica dos sistemas; c) Não há um “fim” na educação. Ela não leva o homem a perfeição, não há um “verdadeiro ser”, não há um bem ou valor supremo; d) O processo educativo é orientado por um código binário (positivo/negativo); e) O educando é uma máquina não trivial.

No primeiro texto “*Homogenización del comienzo: sobre la diferencia de la educación escolar*” o questionamento é: Como explicar a heterogeneidade do sistema educativo si se parte de uma homogeneidade? Luhmann enfrenta essa questão fazendo uma análise crítica do princípio da igualdade e diferenças nas abordagens Criacionista e Natural para afirmar que as diferenças no sistema educativo autopoietico não são produzidas historicamente nos moldes do paradigma moderno, mas produzidas pelo próprio sistema educativo, que apresenta uma característica especial: sua diferenciação é levada a cabo na *interação* entre pessoas.

A este respecto, el problema del comienzo está vinculado al problema de la circularidad autorreferencial de las operaciones del sistema. Com la más nítida abstracción, se puede decir que el comienzo siempre es indiferente cuando un sistema tiene una construcción circular. (LUHMANN 1996, p. 36).

A revisão do modelo tecnológico atual é o tema do segundo texto “El déficit tecnológico de la educación y la pedagogía”, onde Luhmann chama a atenção para as inconsistências pedagógicas na Teoria de Sistemas que ainda trabalham no paradigma das máquinas triviais, quando, a seu juízo, o modelo apropriado é considerar o aluno uma máquina não trivial. Ao analisar o conceito de *tecnología* no campo pedagógico no paradigma moderno (a partir do século XVIII) e suas consequências causais, Luhmann aborda a limitação do conceito ao campo técnico e distante dos objetivos educativos.

No terceiro texto “*Los sistemas comprenden a los sistemas*” é abordado o conceito de compreensão no contexto sistêmico. Luhmann distingue três tipos de sistemas, cada um com seu modo de operação e reprodução: biológicos (da vida), psíquicos (da consciência) e sociais (da comunicação). Os três são compreensíveis, porém, somente os dois últimos podem compreender. A compreensão, no contexto sistêmico, não é considerada uma operação reduzida aos sistemas psíquicos (consciência humana), mas uma operação do sistema por meio da compreensão de si mesmo e dos outros sistemas.

O último texto “*Sistemas e intención de la educación*”, Luhmann aborda um conceito central em sua teoria educacional: o conceito de *Intencionalidade*, afirmando que a intenção de educar não advém do sujeito, mas da perspectiva do sistema, ou seja.

no hay una intencionalidad al margen de la dinamicidad propia del sistema. No hay posiciones privilegiadas, no hay centro, sino solamente un código y un programa. (LUHMANN 1996, p. 139).

Ao concluir que o processo educativo não gira ao redor de um valor supremo de “bem”, de valores imutáveis que norteiam a busca de conhecimento, ou mesmo a busca da perfeição humana, Luhmann indaga o motivo da persistência desses valores norteando o sistema educativo e afirma que o conceito de educação não pode ser definido pelo seu conteúdo, nem pela indicação de determinados fins da educação, nem pela indicação de determinados conteúdos escolares. Como educação devem ser consideradas todas as comunicações, que na *intención de educar*, são atualizadas em interação. Educação, em Luhmann, é sempre a intenção de educar.

. O rompimento teórico com o paradigma moderno é claramente observado quando o aspecto da inclusão das pessoas na sociedade é abordado em Luhmann. Nos sistemas funcionais diferenciados a inclusão das pessoas na sociedade é realizada pelos sistemas funcionais em oposição à ideologia da liberdade e da igualdade, que afirma ser de cada indivíduo o dever de ter acesso a todos os sistemas.

No sistema educacional, conforme descrito anteriormente, o deslocamento da educação doméstica em direção a uma educação pública ocorre no século XVIII e exige uma oferta ampla. Logo, a questão da inclusão não pode ser resolvida por meio dos direitos. Em todos os lugares, a inclusão é regulamentada por meio da obrigatoriedade escolas. Isso leva Luhmann a considerar a inclusão no sistema educacional um caso especial (NEVES, 2003, p. 28).

4.6.3 Diferenciação e especificação funcional no sistema educacional: Codificação e programação

Durante o processo histórico de diferenciação funcional, a educação alcançou alto grau de autonomia. Essa autonomia, como descrito anteriormente, está fundada em sua função social, que garante sua reprodução como sistema. Luhmann e Schorr (1990, p. 55) analisam o sistema educativo a partir de uma característica apresentada pelos sistemas funcionais mais importantes, sem excluir outras, separando claramente dois níveis de direção do comportamento sistêmico: o da codificação e o de programação.

O código faz da comunicação algo contingente (que pode ser assim, porém poderia ser diferente) e o programa são as regras para avaliar se um comportamento é correto ou não. Nessa diferenciação funcional não existem posições privilegiadas, não há um centro. Só existe um conjunto operativo com um código, funcionalmente, específico e programa elaborado segundo esse código.

A proposta teórica da teoria dos sistemas pretende substituir a axiologia e a ontologia, baseados num valor supremo (monótono, imutável), por um código binário baseado na distinção do que é possível transmitir ou não transmitir.

Como sistema, a educação possui um código próprio e um programa que lhe permite processar informação e orientar seu funcionamento e o de suas organizações. O resultado é um processo de aumento da complexidade que especializa sua diferenciação interna gerando subsistemas em seu interior: educação básica, educação superior, pós-graduação etc. (IZUZQUIZA, 1990).

o sistema educacional se diferencia internamente como todo sistema arcial em nuevos sub-sistemas: educación universitária, educación profesional, capacitación, etc. Asimismo, los nuevos ramos o profesiones responden a nuevos principios de

diferenciación y a um aumento consecutivo de la sensibilidad para determinaos acontecimientos del entorno. (RODRIGUES; ARNOLD, 1990, p. 178).

Nesse código, o valor positivo são as operações do sistema e o valor negativo indica seu fracasso funciona como valor de reflexão do código (NEVES, 2003, p. 32). Esse código, na visão de Luhmann, não se encontra nos programas do sistema educacional. O que se codifica é unicamente a seleção social e não, como pretende a pedagogia, valores de mundo baseado em perfeição absoluta, axiomáticas e imutáveis (LUHMANN, 1990).

O advento de um código binário e a adscrição a ele de programas que comportam normas e decisões reproduz diferenciação funcional de um sistema na sociedade. O exemplo emblemático é o sistema científico, com seu código verdadeiro/falso estruturando seus programas na busca pelo conhecimento, sem o critério da “verdade absoluta” possibilitando a abertura ao futuro. Nessa perspectiva, Luhmann aponta para as especificidades do sistema educativo indagando qual seria seu código. Instruído/não instruído? Bem-educado/mal-educado? Segundo o autor, o problema do sistema educativo é que não existe um *meio especial de comunicação simbolicamente generalizado*, como em outros sistemas (a verdade, o dinheiro, o poder).

Mas si la diferenciación entre codificación y programación se da em concomitancia com la diferenciación funcional del sistema social, también tiene que darse necesariamente em el sistema educativo. (LUHMANN; SCHORR, 1990, p. 56).

Seleção social significa, em Luhmann, mais que definição de posições dentro e fora do sistema:

El sistema educativo, enquanto sistema, produce tales e selecciones de acuerdo com critérios próprios y puede influir com su resultado sobre las oportunidades externas de selección. El codico de selecón, que es el hace posible distinguir entre um mejor y um peor resultado de la educación y, a la vez, tomar dicisiones al respecto, se ha desarrollado al margen de concepciones tales como perfección humana y formación o aprendizaje por vida (LUHMANN; SCHORR, 1990, p. 57).

É nesse sentido que Luhmann considera a *autonomia* do sistema educativo como resultado desses processos de diferenciação “especificação” das operações formadoras do sistema e suas “condensações estruturais”, definindo o que é específico para ele. Autonomia é definida como fechamento operacional do sistema e o *fechamento operacional* como reprodução autopoiética dos elementos do sistema através da rede destes elementos (LUHMANN, 2011).

Um sistema diferenciado funcionalmente, como é o caso do sistema educativo, pressupõe que outras funções são executadas em outro lugar (outros sistemas). Ou seja, cada sistema tem sua função determinada na relação ambiente-sistema social interno (NEVES, 2003, p. 23). Ao mesmo tempo, o autor chama a atenção que outro tipo de relação seja observada: A relação sistema-a-sistema gera uma dependência específica entre eles, que deve ser enfrentada internamente sob forma de paradoxo.

4.7 Relação Sistema-a-Sistema e o acoplamento estrutural

O processo histórico de interações do subsistema educacional com os demais fez com que a educação fosse assumindo funções específicas e grande importância nas sociedades contemporâneas. Historicamente foi se transformando num subsistema, assumindo funções específicas em relação ao sistema social. Considerando o aporte teórico em questão, as organizações políticas e as organizações escolares estão consonância com o conceito de subsistema autopoietico, onde:

[...] a autopoiesis constitui-se na propriedade que os sistemas fechados e auto referidos têm de, a partir de seus próprios elementos, produzir a si, como unidades diferenciadas. Entretanto, nesse processo de autoprodução, a capacidade que tais sistemas têm em se auto-repararem, se auto-restruturarem, se auto-transformarem, auto adaptarem (sem, contudo, perderem suas identidades), é o que caracteriza e define a autopoiesis, diferenciando-se de termos já existente como auto-organização. (RODRIGUES, 2008, p.113).

A relação com outros sistemas é condicionada pelo conceito de *acoplamento estrutural*, e como descrito anteriormente, denomina a relação de dois sistemas autopoieticos, que precisam para seu funcionamento de outros sistemas, sem, no entanto, abrir mão de suas respectivas funções sob pena de destruição do próprio sistema.

Cada sistema, portanto, deve determinar como são as relações com os outros sistemas por meio do acoplamento estrutural. No caso do sistema educacional, à medida que consolida seu processo de diferenciação em relação a outros sistemas, não deve tematizar a relação com outros sistemas (o sistema político, por exemplo) como identidade do sistema. O que é visto como diferença, não pode ao mesmo tempo ser visto como unidade (LUHMANN, 2002, p. 124).

A relação com outros sistemas (ambientes) deve ser expressa, segundo Luhmann (2002), na forma de um paradoxo e nesta forma deve ser trabalhada no interior do sistema. Na relação do sistema educacional com o sistema político, objeto da pesquisa, a marcação da

diferença entre sistema e ambiente é relevante para o sistema educacional na medida em que estão dotados de estruturas análogas. E nas relações intersistêmicas o sistema educacional requer autonomia com relação a intervenções políticas.

4.7.1 Acoplamento estrutural e a contradição dependência/autonomia dos sistemas autopoieticos

A relação sistema/ambiente sob o conceito de acoplamento estrutural em Luhmann envolve a observação atenta do efeito dessa relação nos conceitos de dependência e de autonomia dos sistemas. O sistema político possibilita ao sistema educacional a sua autonomia de educar, por meio de um arcabouço institucional que envolve estrutura administrativa para tomada de decisões, rede de escolas, pessoal, material didático etc.

O sistema educacional, diferente do sistema político, não pode tomar decisões coletivas, mas está atrelado a elas por meio de uma relação de interdependência com o sistema político: planos de aula, avaliações, currículos, políticas públicas etc. Quando são introduzidas ideias de reforma administrativas sem consultas à estrutura administrativa dificulta a sua viabilidade política, já que é essa estrutura que garante a interação com o sistema educacional nas ações pedagógicas.

É nesse contexto que Luhmann aponta para o agravamento da contradição entre dependência e autonomia do sistema (NEVES, 2003, p. 26). A dependência ocorre menos na pressão política de realizar algo com a qual não se concorda (não é visto como correto) mas no fato de que não se recebe as decisões políticas que o sistema educacional quer.

A autonomia, por sua vez, toma a forma de resignação, a renúncia de ideias, que políticas e administrativamente não são realizáveis. Nessa relação, o sistema educacional reclama por autonomia em relação a intervenções políticas e não quer ser instrumento de doutrinação políticas. Apoiar-se na regulamentação das organização, financiamento e definição de pessoal feitas no século XIX, agora mais próximas e complexas (NEVES, 2003, p. 26). Mesmo assim, Luhmann considera que o sistema educacional permanece no sistema operativo, autônomo. O quanto a ensino é bom ou ruim só pode ser decidido no nível das interações.

4.7.2 Contradição dependência/autonomia e o “fechamento” dos sistemas

O cenário descrito acima implica na separação entre os sistemas regulatórios, sistemas de política simbólica e sistema de interação do ensino “e a unidade dessa diferença toma a

forma de ilusão de que se poderia controlar ideias e a regulação da ação no ensino” Luhmann conclui a análise afirmando:

não negamos que a distribuição de recursos e, principalmente a definição das disciplinas tem seus efeitos. O problema é que não se sabe como as distribuições destas regulações resultam em distinções no sistema educacional. A ilusão de controle que une os sistemas e sem a qual o sistema educacional não teria motivos para buscar determinar decisões políticas, não é fácil se for reconhecida. Aqui trata-se do paradoxo de dependência e independência. (LUHMANN, 2002, p. 131).

Ao administrar seus paradoxos cada sistema oscila no contexto das diferenças que para eles são importantes e produz com isso estruturas dissipativas que precisam ser autônomas e, de acordo com as possibilidades de auto-organização sistêmicas, precisam ser construídas e reconstruídas. Considerando os sistemas de interação (professor/aluno) pouco influenciável, o sistema educacional é relativamente resistente a tais flutuação em sua intenção de educar.

4.7.3 “Intenção de educar” como unidade do sistema educativo

A intenção de educar no aporte teórico de Luhmann (2002) é o símbolo cognitivo do sistema educacional, pois possibilita a coordenação e agregação das comunicações do sistema e sua função está baseada numa definição de sistema de interação (NEVES, 2003, p. 31). Luhmann afirma que o conceito de educação tendo por base a intenção de educar resulta em implicações estruturais no sistema (LUHMANN, 2002, p. 55-56), que serão descritas em seguida.

A primeira implicação apontada é assimetria de papéis, ou seja, é necessário esclarecer de quem é a intenção de educar e a quem não é, a fim de solucionar o problema da dupla contingência. O educador deve contar que o educando procura subtrair-se do seu desenvolvimento, mas não reagir com uma contra educação. Isso significa que, na educação, não há uma situação aberta de dupla contingência. Ela está na dependência comprometida com a institucionalização social.

A segunda implicação é que a intenção de educar seja uma boa intenção. Isso exclui hostilidades, prejuízos e comportamentos viciados. A boa intenção deve ser explicitada por meio de bons objetivos e programas de ensino corretos. A terceira implicação da intenção de educar em Luhmann (2002) é que uma comunicação só é vista como educação se ela ocorre num sistema de interações entre pessoas presentes, o que garante a percepção do que ocorre e não somente a comunicação verbal. É a comunicação que dá sentido e uma estrutura temporal e processual. É ela que constitui as informações como sistema social (NEVES, 2003, p. 31).

A intenção de educar é, portanto, o “símbolo cognitivo” no qual a educação se reconhece como educação. Segundo Luhmann (2002), nenhuma sociedade poderá prescindir da educação, mas é a intenção para a educação o cerne da diferenciação. Ela está embutida no sistema de interações (professor e aluno) e simboliza a unidade do sistema de educação. A intenção de educar pode ser reconhecida nas ações com as quais o educador procura transmitir conhecimento e capacidades para alguém que ainda não as possui ou delas dispõe.

Ao descrever o processo de diferenciação para a educação Luhmann (2002) chama a atenção para as mudanças que levam a educação doméstica ser substituída por uma “boa educação”, de caráter social a partir do século XVIII. Esse é o ponto de partida para a autonomização das reflexões sobre educação baseada em “boas intenções” ocorrido em processos lentos e morosos de desenvolvimento institucional no sentido de conseguir formação correspondente, salários, independência do status social dos alunos, prédios, material de instrução etc. A intenção é o símbolo para um procedimento de diferenciação, que provoca a formação de um novo sistema que vai se materializar nas organizações escolares, mais especificamente nas salas de aula.

4.8 A Teoria de Sistemas de Luhmann e as Organizações Escolares

A sociologia de Luhmann tem atenção especial às organizações como sistema evidenciando estudos de empresas, hospitais, escola e universidades. Em sua obra *Organisation und Entscheidung*, publicado em 2000, apresenta os conceitos básicos dos sistemas sociais organizados. As organizações são conceituadas como “sistemas autônomos que produzem suas próprias operações e que se distinguem neste processo de seu ambiente”.

As organizações são constituídas e reproduzidas por meio de *decisões*. As decisões geram seus próprios elementos que definem suas relações com seu ambiente como forma de redução da complexidade (LUHMANN, 1997b). A redução da complexidade permite a compreensão do ambiente e baliza a ação por meio de decisões.

As organizações possuem como entorno o próprio sistema do qual fazem parte, outros sistemas, outras organizações e os sistemas de interação e psíquicos (RODRIGUES; ARNOLD, 1990, p. 157). Elas executam funções especializadas e aceleram os processos de seletividades na associação dos elementos. Logo, acentuam o caráter seletivo das relações entre decisões (LUHMANN, 1997, p. 24).

As decisões buscam adequação entre meios/fins e são de extrema relevância, pois são as organizações que estabelecem e estruturam os acoplamentos estruturais com os demais

sistemas e organizações. Luhmann chama a atenção para a necessidade de estabilidade do entorno das organizações para a tomada de decisões (LUHMANN, 1997, p. 56). O acoplamento estrutural define a relação do sistema diferenciado com outros sistemas, considerando a autonomia funcional dos mesmos e acontece de modos diversos (LUHMANN, 2002, p. 124), permitindo ao sistema a teorização do mundo circundante como “informação ou irritação” em relação à preservação do sistema em ambiente de incerteza (QVORTRUP, 2005, p. 7).

O significado específico das decisões depende do contexto de decisões anteriores das próprias organizações. As organizações especificam, corrigem ou esquecem sua própria história:

Organizações modernas tendem cada vez mais justificar-se por suas próprias histórias de tomada de decisão, onde os valores que envolvem o sistema social não são mais tratados como óbvios. Cada passo na definição oferece dados para a próxima história irreversível, constituindo, assim, onde cada mudança segue porque sua única racionalidade encontra-se em sua relação com o estado atual. (LUHMANN, 1976, p. 102).

Elas têm que consultar sua própria história de tomada de decisões; têm de se observar, e, nesse sentido operam de forma autorreferente. As organizações se individualizam por meio de sua rede de decisões, por meio de sua forma de auto-organização e auto reprodução. O estudo das organizações sob o aporte teórico da teoria de sistemas pressupõe que elas são capazes de motivar e coordenar as atividades humanas e estão presentes em todos os sistemas. No processo histórico de construção do sistema educativo formal as organizações ganham importância e sua atuação tem consequências na educação nas sociedades complexas (LUHMANN, 1996).

A escola é considerada, nesse contexto, como sistema social, mas não na perspectiva de Durkheim, como “microsomo social” da sociedade, na sociedade. *“no nosso caso, a autopoiese significa que o sistema educacional somente pode valer-se de operações pedagógicas relevantes a essas ele mesmo produz, numa rede recursiva de tais operações”*. A autonomia permite, portanto, o sistema educativo apropriar-se tematicamente na ciência e organizacionalmente no Estado (sistema político), compensando internamente no sistema as tensões daí decorrentes, mas jamais permitir que essas fontes de poder dominem e substituam as operações pedagógicas Luhmann (1996, p. 115).

Na sociedade moderna, a diferenciação funcional na educação pressupõe um sistema de escolas orientadas para a comunicações educativas. Daí a necessidade de prédios onde se dará o ensino, de professores, de recursos para pagar salários, etc. Luhmann (1996) chama a atenção para a possibilidade de intervenção do proprietário (seja o estatal ou privado) no ensino para

ênfatizar que a administração das propriedades e de pessoas não pode ocorrer na forma de operações educacionais, pois não pertencem ao sistema, e sim, ao ambiente.

Nesse sentido a independência das ações pedagógicas em relação ao proprietário das dependências onde se realiza o ensino é considerada um ganho por Luhmann e precondição para o surgimento do sistema educacional. O peso da autonomia deve recair unicamente sobre o sistema, porque nenhum sistema funcional pode desempenhar a função de outro sistema:

O Estado pode introduzir a obrigatoriedade do ensino e assumir os custos das escolas e universidades por meio dos impostos; mas, como organização do sistema político, ele mesmo não pode educar. (LUHMANN, 2002).

Para Luhmann, (1996, p. 46) a compreensão da escola como sistema vai além do estudo das organizações escolares e propõe que a análise se dê em um nível mais básico: Na observação das características particulares da distinção entre informação, expressão e compreensão entre professor /aluno.

A exemplo do sistema educacional alemão, onde o processo de diferenciação resultou em responsabilidades específicas para a gestão educacional e ensino, onde o ensino procura intervir na gestão, Luhmann questiona se a situação depõe contra a autonomia do sistema educacional. A resposta, segundo ele, está no contexto empírico de diferenciação evidenciando que as interações são mecanismos que levam a diferenciação. Os sistemas de interação induzem indefinições e, conseqüentemente, a necessidade de re especificação das intenções da pedagogia. Isso leva a distinção e simbiose entre interações e organização no sistema educacional (NEVES, 2003, p. 21).

As organizações escolares são lócus onde, preferencialmente, se dá a interação professor/aluno, ou seja, a *comunicação educativa*. Elas têm a capacidade de organizar processos educativos quando atua no entorno do sistema de aprendizagem face a face, isso é fator relevante para o estudo da autopoiese dos sistemas que agem de forma interativa. A consequência para a educação pelo fato de atuar em contexto organizado permite a análise da interação educacional em sistemas organizados (VANDERSTRAETEN, 2002).

Interação e organização, como mostrado anteriormente, são formas distintas de formação de sistemas sociais e uma não pode ser reduzida à outra, ou seja, o sistema educacional não pode ser compreendido apenas por sua estrutura organizacional, (em nosso caso, as escolas) mas de forma integrada, onde é a interação, e não a organização ou profissão é o mecanismo de diferenciação do sistema. É a interação o mecanismo que leva à autonomia do sistema e, conseqüentemente, a necessidade de auto-organização.

4.8.1 A sala da aula como ordem de interação no sistema educacional.

Em Luhmann, os sistemas de interação “se concebem como interações face-a-face e usam a presença de pessoas como um dispositivo de limite. Se novas pessoas chegarem, suas comunicações devem ser incluídas no sistema por algum reconhecimento e introdução cerimonial” (LUHMANN, 1987, p. 114). O que é socialmente relevante é determinado entre os presentes, ou seja, as ordens de interação definem quem e o que irá contar como presentes.

A participação ou inclusão na interação não se dá pela simples presença de corpos humanos em uma sala. É regulado por meio da comunicação entres aqueles que estão presentes e de onde ela emerge e cria seus próprios limites. Portanto, a percepção ganha relevância na ordem de interação. É por meio da percepção que a interação,

[...]que a interação alcança a capacidade de complementar a comunicação explícita por comunicação indireta (prevista ou não intencional), onde os riscos de ação explícita podem ser evitados. A comunicação indireta é, por exemplo, importante como nível para fazer avanços sexuais, mas também para elaborar mudanças no tema, acabar com um contato tec. Igualmente importante, a percepção de segurança exige que a comunicação continue. Se você perceber que você é percebido e que essa percepção de ser é percebida, você deve assumir que seu comportamento ganha relevância social. A percepção real irá forçá-lo a controlar seu comportamento como comportamento social, ou seja, como comunicação. Mesmo a comunicação de não querer se comunicar é comunicação. É preciso retirar-se da interação se alguém quiser evitar a comunicação. (VANDERSTRAETEN, 2001, não paginada).

A importância da percepção dá aos corpos dos participantes uma significação estratégica na comunicação, onde é preciso observar cuidadosamente o outro e calcular o próprio comportamento do outro ponto de vista. Ao abordar a “arte da conversa” e a interação sociável, que começou a aparecer a partir do século XVI, Vanderstraeten (2001) afirma que o caráter reativo na medida em que evita explorar a cortesia de outra pessoa, mas que necessita de aumento do nível de percepção.

Os padrões e convenções sociais são construções históricas contingentes que dão formas às interações. As convenções sociais, em muitos casos, são suficientes para indicar e estruturar ordens de interação. No entanto, Vanderstraeten (2001) chama a atenção para as possibilidades de desvio dessas convenções. As regras podem ser quebradas, ou as oportunidades que elas criam podem ser utilizadas seletivamente. Algumas formas de interação sugeridas pelas convenções sociais podem ser usadas para evitar interações. “A ordem de interação é autônoma em relação às regulações da comunicação (VANDERSTRAETEN, 2001).

A diferenciação interna do sistema educativo tem caráter evolutivo é e resultado da reação do sistema às condições externas, como por exemplo o aumento da complexidade e a mobilidade social no sistema social, mas também segue pontos de vista internas do sistema (NEVES, 2003, p. 29). É a diferenciação interna do sistema, que acontece sob diversos pontos de vista como idade, desempenho dos alunos, diferentes disciplinas etc. A diferença de escolas é outro exemplo: Educação geral e educação profissional, que nomeiam dois tipos de escolas.

A unidade da diferenciação interna do sistema educativo é sala de aula, e tem como vantagem servir como estratégia do sistema para reagir à expansão organizando novas turmas. Essa diferenciação permite ao sistema educativo observar e descrever a sociedade a partir de seu ponto de vista. Para Neves, (2003, p. 29) a diferenciação do sistema educacional é o pressuposto estrutural-social para que a descrição teórico-sistêmica da educação encontre um objeto. É preciso, segundo a autora, compreender como o sistema educacional mesmo, reage às mudanças estruturais. É preciso reconstruir ou reconhecer as exigências de auto-organização.

A educação depende da interação social. Na sala de aula, ela ocorre por meio da interação face-a-face, onde os participantes se percebem mutuamente e determina como a educação é possível, sobretudo as consequências decorrentes das intervenções educacionais (VANDERSTRAETEN, 2001). Logo, as interações são realidades emergentes de suas próprias fronteiras e a percepção receptiva permite o surgimento da sociabilidade na interação.

A interação face-a-face ocorre em sala de aula estabelece realidades sui generis, desenvolvendo uma vida por conta própria e fazem demandas em seu próprio nome, por meio de uma interação intrincada de processos de percepção e comunicação reativa (VANDERSTRAETEN, 2001). A configuração do sistema e as organizações escolares não podem determinar essa ordem de interação. Pode somente alterar as condições em que a interação ocorre.

4.8.2 Interação e Organização

A sociedade moderna é caracterizada pela proliferação de organizações. Isso causa impacto nas interações, que agora passam a ocorrer predominantemente em configurações organizacionais. Mas, apesar desse enquadramento (VANDERSTRAETEN, 2002, p. 249) a interação não pode ser simplesmente “instrumentalizada” para fins organizacionais. Não pode ser transformado em um meio que realize fins organizacionais particulares.

Por outro lado, as organizações criam estrutura para interação, quando esta ocorre entre membros de uma organização específica, que segundo Vanderstraeten (2002), apresentam

algumas características: a) Nas *organizações de trabalho*, a interação é regulada pela organização, mas existem interações informais, ou desreguladas, que podem ser funcionais para a organização, ou seja, o regulamento e a informalidade vêm da mesma raiz.

Numa *organização de contatos recorrentes* (como uma escola, por exemplo) a associação conjunta garante a continuação da interação, independente de interações anteriores e da vontade, ou não, de participação individual (um professor não ministra aulas não porque gosta, ou não, e sim devido a estrutura escolar assim exige). A improbabilidade de que um grupo de pessoas se encontre de forma recorrente é normatizado pela organização e não por simpatia mútua, o que reduz a intensidade dos contatos e a solidariedade.

Se a presença da pessoa na interação é garantida pela organização, uma espécie de *indiferença motivacional* torna-se normal. O compromisso com os objetivos organizacionais é estabelecido por meio de metas e motivos, onde existe objetivos para pessoas específicas que apresentam comportamento relacionado (carreira, por exemplo). Aqui, o ator e o observador atribuem as causas do comportamento de diferentes maneiras: O ator indica que está interessado no trabalho e a organização articula alvos cuja realização será avaliada, mas de forma contingente (poderia ser o contrário).

O enquadramento organizacional apresenta restrições capazes de proporcionar apresenta restrições capazes de proporcionar maior complexidade. O que é possível na interação social normal, não é possível em um cenário organizado. Mas, determinadas limitações organizacionais, por vezes, permitem perceber um valor excedente considerável na interação. As complexidades da educação em sala de aula são um bom exemplo dessa intrincada interação e sistemas de organização. (VANDERSTRAETEN, 2001, p. 269-271).

4.8.3 Interação em sala de aula: Controle organizacional vulnerável

Parte significativa da organização da interação em sala de aula é construído fora do sistema de interação e da escola. Esses arranjos estruturais advêm do enquadramento organizacional necessários para que a aprendizagem acontece e estão fora do controle da interação como: a estrutura assimétrica da sala de aula (um professor e um número de alunos de idade aproximada, a relação hierárquica entre professores e alunos, o cronograma, o currículo a ser ensinado etc. Os arranjos espaciais e arquitetônicos (salas retangulares, bancos alinhados, alunos de comportamentos diversos etc.) complementam essa base estrutural.

Outro elemento importante nessa estrutura é o valor da escolaridade é amplamente aceito e amplamente aceito como óbvio em nossa sociedade ocidental, embora diferentes grupos possam ver seu valor de forma diferente. Como os irmãos e os pais das crianças agora

frequentam a escola, a escola aparece como um estágio "natural" no crescimento (VANDERSTRAETEN, 1999, 2000b). As atividades dos outros professores e a lideranças nas salas de aula, corredores e salões, também fornecem a base para a formação do professor e seus alunos na sala de aula. É nesse contexto destaca o papel do professor:

No entanto, este trabalho de base não elimina a necessidade de o professor estabelecer e defender sua autoridade e criar um ambiente que provoque experiências de aprendizado. Em um artigo mais antigo, mas ainda notável, que se concentra em estratégias que os professores adotaram para estabelecer sua autoridade na sala de aula, Martyn Hammersley escreveu: "Na medida em que o professor impõe com sucesso uma" ordem "assimétrica na interação da sala de aula, em um fato a ser contado com. Ao exigir com êxito a atenção e a participação disciplinada, os professores realmente "demonstram" a sua competência como professores, que são professores e, portanto, sua "superioridade" para os alunos "(1976, p.121). A maioria dos alunos conhece os critérios e pode julgar o comportamento dos professores em conformidade. Eles são capazes de distinguir entre professores bons e maus, fortes e fracos, suaves e rigorosos. "Qualquer" fracasso "para manter a" disciplina ", seja qual for o motivo, corre o risco de ser visto como fraqueza e, portanto, falta de" autoridade "e de ser explorado pelos alunos" (p.122). Essas observações indicam que a ordem de interação da sala de aula é construída dentro da própria interação. Não pode ser programado, apesar das "bases" estruturais e culturais. No entanto, a interação recorta essas condições externas em si mesma. (VANDERSTRAETEM, 2001, não paginada).

Ao comparar a educação com outros domínios da vida social, Vanderstraeten (2001) aponta para dificuldades de estabelecer e impor formas confiáveis de controle organizacional, o que torna a educação, do ponto de vista organizacional, vulnerável e carente de uma "tecnologia adequada". Em sala de aula, os objetivos dependem do interesse dos alunos para serem alcançados (aprendizagem) e isso não é garantido pela estrutura organizacional, mas na atuação do professor na interação.

Isso resulta que os resultados de intervenções específicas não podem ser programados ou planejados na sede da organização. As fontes de sucesso ou falha não podem ser exatamente identificadas. A educação é altamente dependente da dinâmica da ordem de interação. Essa característica é típica das chamadas organizações de "processamento de pessoas" (sistemas espirituais, médicos, psicólogos etc.), que exigem o compromisso das pessoas na interação e o alto grau de autonomia profissional. Na educação, essa estrutura aparenta problemas:

Aqui, a educação se situa em uma posição excepcional. Porque as crianças têm que ir à escola (pelo menos no nível primário e secundário), essa fonte de entusiasmo ou compromisso voluntário falha. As escolas têm um acordo com um público particularmente crítico. Consequentemente, estratégias de "opting-out" numerosas e muitas vezes muito inventivas em interações educacionais - que fazem uso da percepção e da percepção da percepção. Os alunos estão continuamente envolvidos na leitura do comportamento de seus professores. Observando se alguém está sendo observado ou está temporariamente fora da visão do professor, escondendo-se atrás das costas de outra pessoa, fingindo que alguém ouve atentamente, parecendo como se tudo é dito, é entendido, etc. (VANDERSTRAETEN, 200, não paginada).

Na perspectiva de Luhmann, classe escolar moderna, desenvolve uma ordem de interação entre os presentes. Os arranjos organizacionais têm uma influência sobre essa interação. Mas eles simplesmente não restringem os graus de liberdade da interação. Eles criam oportunidades que não estarão disponíveis sem a organização escolar. Restrições e extensões desses graus de liberdade vão juntos e dependem uns dos outros.

4.8 A Relação Sistema político e Sistema Educacional

Na perspectiva da diferenciação funcional, o sistema educativo deve supor que outros sistemas devem desempenhar outras funções na sociedade. Logo, sua relação sistema-ambiente é determinada internamente. Mas Luhmann aborda outro tipo de relação dos sistemas do tipo sistema a sistema, que se dá por meio do *acoplamento estrutural* e são concretizadas de modo diversos, (LUHMANN, 2002, p. 124) mas essa relação é determinada pelo próprio sistema e não deve ser tematizada como identidade, já que é visto como diferença.

Como sistema autorreferencial, o sistema educativo opera com a diferença de autorreferência e heterorreferência. No caso aqui estudado, a diferença sistema/ambiente é marcada com o sistema político, onde encontram-se estruturas análogas. O sistema educacional persegue autonomia com relação às intervenções políticas, não quer ser instrumento de doutrinação política (NEVES, 2003, p. 26).

No caso do ensino médio, que no estado do Pará está sob gestão da esfera estadual de governo, a morfologia das organizações resulta de um processo de construção de estruturas e sentido. No âmbito interno, processam “irritações” advindas do entorno (demais sistemas) através de um mecanismo de seleção comunicacional. A ideia de seleção comunicacional é central para o entendimento do funcionamento dos sistemas em Luhmann (1995). Para este autor, trata-se de um mecanismo que estabelece o padrão funcional dos sistemas, delimitando suas fronteiras em relação ao entorno e aos demais sistemas

As organizações educacionais processam as irritações do ambiente, produzindo um sentido compartilhado que dá a forma como o sistema político se auto organiza, e o tipo de acoplamento que estabelece com seu entorno, com ênfase no sistema educacional. A gestão do ensino médio é materializada por organizações do sistema político que produzem e reproduzem suas decisões baseadas no código poder/não-poder. Essas organizações atuam na educação com base na visão da autorreferencialidade do sistema político.

4.9 O Sistema Político e sua Autorreferencialidade

Autorreferencialidade em Luhmann, refere-se à lógica operacional realizada pelos sistemas de maneira que estes se constituem como socialmente diferenciados de seu ambiente. Quanto mais aprofundam sua diferenciação, mas se baseia nesse raciocínio. O resultado, afirma Qvortrup (2005, p. 7) é o aumento da necessidade de teorias à medida que o sistema se movimenta rumo à independência.

No caso do sistema político, muitos dos estudos políticos desenvolveram-se como uma extensão do raciocínio do Estado como uma instituição acima da sociedade com o direito de intervir em todas as esferas da sociedade. No entanto, na interpretação da teoria de sistemas, a sociedade moderna sofreu transformação das relações hierárquicas para uma ligação horizontal e em rede dos diversos subsistemas (MATHIS, 1998, p. 8) resultando em mudanças significativas. Para o autor, o Estado se constitui hoje como semi-soberano com sua soberania limitada por dentro pela autonomia dos vários subsistemas da sociedade e por fora pela existência de instituições supranacionais.

O sistema político, é um subsistema da sociedade. Seu processo de diferenciação funcional direciona sua comunicação, estrutura operações utilizando o código binário poder/não poder (governo/oposição), que molda sua visão de mundo e seu tipo de comunicação. Sua função específica é gerar decisões coletivas, de forma discricionária e legítima para toda a coletividade exercendo o poder simbólico do monopólio da força. Cabe a este sistema a definição e construção de normas que regulam o princípio de “bem público”, operacionalizada pelos políticos, funcionários públicos e pela opinião pública, gerando ordem e reduzindo incertezas ante uma sociedade contingente.

Segundo Mathis (2005, p. 87) o sistema político é considerado atualmente como endereço principal competente para resolver quase tudo o que está errado. Mas essa condição não lhe permite posição distinta de outros sistemas. A teoria de sistemas, que parte do princípio da realidade policontextual, ou seja, várias visões de mundo por vários sistemas funcionais, não atribui ao sistema político uma posição diferente. A visão do sistema político está na especificidade de seu código binário (poder – não poder), que o diferencia dos outros sistemas funcionais da sociedade é a sua legitimação de gerar decisões coletivas cuja abrangência ultrapassa o limite do próprio sistema (MATHIS, 1998, p. 13).

O Estado, em suas várias dimensões, é a forma de atuação do sistema político e, por outro lado, na sua forma concreta, é resultado também da obra do sistema político-administrativo, ou seja, é a construção contingente da própria política (MATHIS, 2005, p. 88).

O sistema político administrativo, na perspectiva de Luhmann, é composto por três componentes: O sistema político, a administração pública (aparelho burocrático) e o público.

O meio de comunicação do sistema político-administrativo é o poder, vital para exercer sua função: gerir decisões coletivas. O poder usado pelo sistema das políticas precisa de legitimação, que é gerada por meio de procedimentos. O código do sistema político define sua visão de mundo é poder/não poder (governo/oposição) que se expressa em ocupar, ou não, cargos públicos.

Os programas que servem para atribuir valores são os programas e ideias políticas apresentados na comunicação política. O Estado, por sua vez, é a forma em que o sistema político-administrativo atua, se constitui como construção contingente (MATHIS, 1998, p. 13). O sistema político abrange ainda, todas as organizações que normalmente se associam com política (partidos políticos, parlamentos, assembleias, eleições etc.), onde são processadas todas as comunicações políticas. Uma vez formada uma decisão no sistema político, cabe à administração pública executar os programas.

Compreender as comunicações políticas a partir das irritações que o fracasso escolar no ensino médio causa nesse sistema e de que forma essas comunicações são observadas no ambiente, sobretudo como resultados das ações das organizações (URE e USE), torna-se relevante para o entendimento da persistência do fracasso escolar no Pará, apesar das políticas governamentais.

Entretanto, essa compreensão passa por uma reflexão mais profunda sobre a percepção do fracasso escolar pelo sistema político. Como o sistema define o fracasso escolar em suas operações? Quais seus parâmetros de diagnóstico do fenômeno? A quem esse diagnóstico atribui o fracasso? No capítulo seguinte, essas questões serão enfrentadas enfatizando a construção discursiva do fracasso escolar a nível nacional, evidenciando a atuação do INEP e a repercussão dessa atuação, a nível regional, no Estado do Pará.

5 O FRACASSO ESCOLAR E O SISTEMA POLÍTICO CAPÍTULO

5.1 Introdução

A observação do fracasso escolar no ensino médio sob a ótica do sistema político implica, nesta pesquisa, em entendê-lo a partir da escola pública como fonte da formulação discursiva do fenômeno, assim como, fonte de elaboração de políticas educacionais para seu enfrentamento. Essa postura epistemológica remete a um contexto histórico de produção da ideia de fracasso escolar relacionada à estruturação e ampliação do sistema de ensino via rede pública, nos estudos estatísticos e ideias de renovação pedagógica a partir do século XX.

Essa visão tem início nos anos de 1920, quando alguns profissionais da educação passaram a exercer postos na estrutura administrativa do sistema educacional brasileiro e possibilitou o surgimento de organizações de pesquisa sobre a “crise do ensino” a partir de 1960. A ideia de crise no ensino é anterior a 1960, porém somente a partir desse período o fenômeno passa a ser observado de forma sistêmica, com criação de organizações específicas. A mais importante delas é o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP).

5.2 Contexto histórico do sistema de ensino básico brasileiro

Iniciativas de criação de um sistema de educação no Brasil datam do período colonial. O governo português, a igreja católica e, depois os governos provinciais, criaram escolas para atendimento da elite oligárquica. Os princípios pedagógicos norteadores eram “importados” de Portugal e voltados para estudos literários e retóricos:

[...]o que interessava nessa sociedade de estrutura elementar era, de fato, um tipo de cultura que favorecesse o acesso da elite intelectual, se não à nobreza, ao menos aos chamados cargos nobres, criando uma nova aristocracia– a dos bacharéis e a dos doutores. (AZEVEDO, 1958, p. 46).

No período imperial, apesar formulação de vários dispositivos legais pelo governo, pouca alteração sofreu o quadro educacional em relação ao período colonial:

Em 1872, para um contingente demográfico de nove milhões, todas as escolas públicas e particulares só possuíam 140 mil alunos; e, ainda ao findar o Império, em 1889, para 13 milhões, apenas 250 mil alunos existiam. (LOURENÇO FILHO, 1961, p. 54).

Com o advento da República (1889), novas medidas educacionais foram adotadas. A constituição de 1891 consagrou e ampliou o princípio federativo, mantendo sob a responsabilidade dos Estados a organização e as diretrizes do ensino fundamental e do ensino profissional – normal e técnico – reservando ao governo central a responsabilidade com o ensino superior e com o ensino secundário acadêmico propedêutico ao curso universitário.

Nessas condições, enquanto os Estados economicamente mais avançados, como São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia e Minas Gerais, registravam algum progresso, nas demais regiões do país a instrução popular permanecia quase inalterada, o que no conjunto garantia um cenário educacional brasileiro caracterizado por escolas de ensino fundamental, regionalizadas e autônomas, dirigidas à elite.

5.3 A expansão da rede de ensino público

A ampliação da oferta no sistema de ensino tem início, no Brasil, a partir do século XX, expressando-se de forma oficial com a criação do Ministério da Educação e Saúde em 1930 e com a ampliação da oferta de vagas colocadas à disposição da população, a fim de atender também às demandas do operariado emergente, que buscava na escola a chance de ascensão social.

Nos estudos de Lourenço Filho (1965, p. 266) sobre a evolução da educação escolar no Brasil, estruturação e expansão do ensino público brasileiro, evidenciam-se dois fatores que influenciaram decisivamente na definição do tipo de ensino fundamental que seria implantado no país:

O primeiro foi a demanda por escolarização que, vinda dos estratos sociais emergentes e concentrados nos centros urbanos, no início do século, se fez orientada pelo princípio vigente nas sociedades escravocratas, segundo o qual o título acadêmico era garantia de trabalho intelectual, posição de comando e distintivo de classe, em oposição ao trabalho prático, executado sempre pelas classes subalternas. O segundo foi o caráter do aumento das escolas públicas de ensino fundamental, que se deu, sobretudo, em decorrência da demanda social por escolarização e não apenas pela oferta de oportunidade de escolarização exigida pelo avanço tecnológico da sociedade. Esse fato determinou a expansão do ensino público sem a devida alteração de sua estrutura tradicional, mantendo-se a organização acadêmica livresca de antes, que tornava a escola brasileira obsoleta do ponto de vista pedagógico e inadequada para a escolarização dos estratos da população que a ela chegavam.

5.4 Os profissionais da educação e a renovação da escola

A inadequação da escola frente às novas perspectivas postas pelo movimento de modernização e redefinição político-econômica da sociedade brasileira, foi, segundo Tiballi (2008), campo fértil para a crítica do status quo pelos profissionais da educação com foco na renovação do ensino no país. As três primeiras décadas do século XX foi um período de efervescência de ideias, não apenas pela crise econômica que atravessava o país ou pela gestação das ideias que culminaram na Revolução de 30, mas também pela ascendência das questões sociais no debate nacional.

A força política dos intelectuais residia na profissionalização técnica do grupo que se colocou à frente do movimento de renovação da educação brasileira, assumindo postos de comando na organização administrativa do Estado. Essa geração de intelectuais, diferentemente das anteriores, em vez de ficar indiferente à realidade nacional, passou a analisar a educação como problema de ordem político-social e pedagógica.

Foi naquele período que alguns intelectuais que se autodenominavam “profissionais da educação” passaram a gestar uma nova estrutura de ensino público ancorada na racionalidade técnica e na investigação científica de problemas diretamente relacionados com a organização e o funcionamento da escola.

No Brasil dos anos 1930, o recrutamento de profissionais pelo Estado deixou de se realizar apenas em função do prestígio das relações sociais e passou a depender cada vez mais do sucesso escolar e do mérito profissional. Todas as instituições sofreram essa influência da profissionalização dos serviços, cuja tendência acentuou-se na década seguinte, conforme registrou Miceli (1979, p. 131).

No que diz respeito às relações entre os intelectuais e o Estado, o regime Vargas se diferencia sobretudo porque define e constitui o domínio da cultura como um ‘negócio oficial’, implicando em orçamento próprio, a criação de uma ‘intelligentzia’ e a intervenção em todos os setores da produção, difusão e conservação do trabalho intelectual e artístico.

Entre os profissionais da educação destacam-se figuras como: Lourenço Filho, Francisco Campos, Mário Casasanta, Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo e Carneiro Leão, responsáveis pelas reformas estaduais de ensino na década de 1920.

Esse desenvolvimento intelectual e nacional teve maior impulso no Brasil a partir da terceira metade do século XX, quando foram definitivamente instauradas aquelas mudanças

estruturais e institucionais que possibilitaram a inauguração de um novo modo de pensar a educação no país. Afirma ainda que:

Nessa análise da estruturação e expansão do ensino público brasileiro, evidenciam-se dois fatores que influenciaram decisivamente na definição do tipo de ensino fundamental que seria implantado no país. O primeiro foi a demanda por escolarização que, vinda dos estratos sociais emergentes e concentrados nos centros urbanos, no início do século, se fez orientada pelo princípio vigente nas sociedades escravocratas, segundo o qual o título acadêmico era garantia de trabalho intelectual, posição de comando e distintivo de classe, em oposição ao trabalho prático, executado sempre pelas classes subalternas. O segundo foi o caráter do aumento das escolas públicas de ensino fundamental, que se deu, sobretudo, em decorrência da demanda social por escolarização e não apenas pela oferta de oportunidade de escolarização exigida pelo avanço tecnológico da sociedade. Esse fato determinou a expansão do ensino público sem a devida alteração de sua estrutura tradicional, mantendo-se a organização acadêmica livresca de antes, que tornava a escola brasileira obsoleta do ponto de vista pedagógico e inadequada para a escolarização dos estratos da população que a ela chegavam. (TIBALLI, 2008).

5.5 O contexto institucional do INEP

A criação de um centro de estudos e pesquisas educacionais no Brasil foram tomadas somente pelo então Ministro da Educação Gustavo Capanema, que criou, em 1937, o “Instituto Nacional de Pedagogia”, com a finalidade de realizar pesquisas sobre os problemas de ensino, nos seus diferentes aspectos.

No mesmo período foram criadas a Universidade do Distrito Federal, por Anísio Teixeira (1935), da Universidade de São Paulo criada por Fernando de Azevedo em 1934 e, ainda, do INEP, em 1937. Essas organizações propiciaram a produção de conhecimentos que marcaram o campo cognitivo da área da educação a partir da segunda metade da década de 1930.

A importância institucional do INEP na constituição do campo educacional brasileiro encontra-se registrada nas inúmeras sínteses históricas daquele Instituto, publicadas principalmente pela Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos – RBEP e pela revista Educação e Ciências Sociais e é atestada por estudos como o de Patto (1990), Gandini (1995), Schwartzman (1984), Gouveia (1971), entre outros.

Embora os objetivos e as atividades inicialmente desenvolvidas pelo INEP estivessem concentrados nas atividades de avaliação psicológica de candidatos ao serviço público e na padronização dos testes de escolaridade, os trabalhos relacionados com os inquéritos escolares foram os que mais contribuíram para as realizações posteriores daquele instituto (TIBALLI, 2008). O censo de 1920 havia fornecido dados alarmantes sobre o índice de analfabetismo entre a população brasileira. – 64,94% da população acima de 15 anos eram analfabetos – conhecer

a evolução desse quadro se colocava, portanto, como prioritário para a previsão e o controle dos projetos educacionais por parte daqueles que administravam o ensino público no país.

Em 1931, por sugestão dos educadores reunidos na IV Conferência Nacional de Educação, foi firmado o Convênio Interestadual de Estatísticas Educacionais, com o objetivo de sistematizar e padronizar os critérios de coleta de dados sobre o ensino, a ser realizada anualmente sob a responsabilidade de órgão competente de cada Estado. Assim, a instalação do INEP em 1938, sob a direção de Lourenço Filho, deu-se em consonância com os objetivos do Convênio Interestadual de 1931, e promoveu um novo impulso à estatística educacional, tornando-a principal referência dos estudos e análises da educação brasileira.

Os primeiros levantamentos estatísticos da nova instituição demonstraram que permanecia a *insuficiência de escolas* e, mais que isso, demonstravam o *baixo rendimento* do ensino público, já que apenas um número aproximado de 8% dos alunos matriculados no ensino primário conseguia chegar à 4ª série, durante o período de 1944 a 1953. Esses dados, revelados anualmente, foram analisados pelo discurso pedagógico como uma “crise do ensino”, e divulgados em vários artigos publicados em jornais e revistas no início dos anos 1950.

A Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP), publicou alguns desses artigos que, no conjunto, apresentavam uma crítica à dualidade do sistema de ensino, considerando-a como fator responsável pelo baixo índice de escolaridade da população e pelo caráter seletivo da escola brasileira. A expansão acelerada do número de matrículas, a insuficiência de escolas, o baixo rendimento escolar e a dualidade do ensino foram os argumentos utilizados para comprovar a crise da educação brasileira.

5.6 A “crise” na educação e a construção discursiva do fracasso escolar e o INEP

Ao assumir o INEP, em 1952, Anísio Teixeira imprimiu uma nova orientação administrativa e pedagógica ao instituto. Ciência e democracia foram os princípios básicos a partir dos quais construiu seu ideário pedagógico, que tinha por propósito a constituição de uma sociedade democrática.

Para Tiballi (2008) em suas tentativas de operacionalizar o projeto de transformação democrática da sociedade brasileira através da educação, Anísio Teixeira enfrentou, entre outros, dois grandes obstáculos: o tradicionalismo da sociedade oligárquica e o monopólio do setor privado confessional sobre a educação escolar. Como diretor do INEP já havia publicado vários trabalhos denunciando os problemas que dificultavam o pleno funcionamento da escola pública.

Nesta perspectiva, Anísio Teixeira⁷ administrou o sistema de ensino público supondo a análise da influência do meio sobre a escola e da escola sobre o meio, o que resultaria no diagnóstico e na explicação da situação escolar e no planejamento de sua reconstrução.

Dois programas foram criados com aquela finalidade – a Campanha de Inquéritos e Levantamentos do ensino Médio e Elementar (CILEME) e Campanha do Livro Didático e Manuais de Ensino (CALDENE). No final de 1953, foi criado o Centro de Documentação e Intercâmbio, com a finalidade de documentar e divulgar os resultados obtidos com as atividades de estudos e pesquisas do INEP. A Seção de Documentação e Intercâmbio, então existente, foi absorvida por aquele centro, assim como o programa CILEME e a publicação da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.

A iniciativa que viria garantir uma nova fase na programação do INEP foi, contudo, a criação do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (CBPE) e dos Centros Regionais de Pesquisas educacionais (CRPE), criados em 1955. As atividades de estudos e pesquisas do CBPE foram distribuídas entre dois setores estruturados com os mesmos objetivos, mas com áreas de atuação diferenciadas, conforme o estabelecido em seu Plano de Organização.

À Divisão de Estudos e Pesquisas Sociais (DEPS) ficou reservada a “realização de estudos e pesquisas que conduzem ao conhecimento da cultura e da sociedade brasileira e de seu desenvolvimento, em conjunto e em cada região do país, a fim de permitir a compreensão mais ampla e profunda que for possível dos fatos educacionais em suas relações com a vida social”.

A Divisão de Estudos e Pesquisas Educacionais (DEPE) ficou responsável pelas questões escolares, tendo “a seu cargo o levantamento de um quadro completo e satisfatório do estado atual da educação brasileira em todos os níveis e ramos, bem como em todas as regiões do país” (Educação e Ciências Sociais, nº 1, p.54 -55, 1956).

As publicações do INEP demonstram que as atividades realizadas pelos dois setores de pesquisa do CBPE não se detiveram nos limites de suas especificidades. A Divisão de Estudos e Pesquisas sociais, por meio dos estudos de comunidade, de *Survey*, e de outros procedimentos da Sociologia e da Antropologia, foi o setor responsável pelas explicações da escola enquanto fato social, e a Divisão de Estudos e Pesquisas Educacionais, principalmente por meio da Psicologia e de estudos pedagógicos, ocupava-se com as explicações sobre o funcionamento interno da escola e com o rendimento escolar dos alunos.

⁷ Aprofundamento em: Educação e Ciências Sociais, nº1, p.20, 1956. Disponível em: <<http://sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe2/pdfs/Tema4/4116.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

Ambos, porém, realizavam estudos complementares sobre a realidade educacional. Enquanto a DESP se dedicava à caracterização das relações entre a escola e o meio social, a DEPE privilegiava as análises das ações pedagógicas intraescolares. Unificava aqueles estudos a tendência marcante pela interpretação sociológica, embora os mesmos não excluíssem as especificidades que caracterizavam os objetivos e as atividades de cada Divisão e, sobretudo, a formação profissional de seus pesquisadores. Assim, a natureza e as especificidades dos trabalhos realizados pelo CBPE são indicadores do modo sociológico adotado por seus agentes para diagnosticar e avaliar a escola enquanto fato social e, nesta perspectiva de análise, explicar o fracasso escolar nos sistemas públicos brasileiros.

As pesquisas realizadas no CBPE/INEP, sob a óptica da Sociologia e do rigor do método científico, revelaram a desigualdade educacional, seja identificando a população em idade escolar não atendida pela escola, seja evidenciando o rendimento escolar desigual daqueles já absorvidos pelo sistema público de ensino. Ampliada, diversificada e desigual, ou “dual” conforme terminologia da época, a escola pública torna-se objeto de investigação, modificando-se então a natureza das explicações sobre a desigualdade educacional. Os diagnósticos tornaram evidentes que a exclusão incidia preponderantemente sobre as crianças das camadas mais pobres da sociedade e, assim, as explicações sobre a “crise do ensino” abriram espaço para as explicações sobre o fracasso escolar.

5.6.1 A produção da ideia do fracasso na escola pública

O quadro de pesquisadores do INEP, originário das organizações criadas citadas anteriormente, foi ampliado com a participação de especialistas estrangeiros, encarregaram-se de oferecer cursos de especialização para pesquisadores sociais que, sob a coordenação do CBPE tinham por propósito específico a ampliação e o aperfeiçoamento do quadro de pesquisadores do INEP.

A formação de quadro de pesquisadores não seria suficiente para a realização de pesquisas e produção do conhecimento científico a se seus membros não fossem oferecidos as condições institucionais necessárias. O INEP, embora seja órgão público, portanto subordinado a interesses políticos nem sempre condizentes com os propósitos da produção e do avanço do conhecimento científico, foi uns lócus institucional que garantiu a realização de inúmeros e importantes trabalhos destinados aos estudos investigativos da educação, conforme anteriormente explicado.

O instituto contava com recursos próprios e ainda com apoio financeiro de instituições internacionais, especialmente da UNESCO, interessadas na realização de estudos e pesquisas sobre a educação brasileira, o que dava àquele órgão condições orçamentárias para o financiamento das atividades científicas que promovia.

A institucionalização e autonomia do INEP é apontado por Tiballi (2008, p. 9) como elemento importante na alavancagem das pesquisas da organização:

As pesquisas sociológicas e antropológicas que investigaram a educação brasileira nos anos 1950/1960, com ênfase posta nos procedimentos metodológicos como garantia de cientificidade do trabalho investigativo resultaram em trabalhos monográficos, com descrição pormenorizada dos dados apanhados in loco, ou seja, circunscritos à descrição empírica do grupo social delimitado como objeto de estudo. A opção metodológica pelos estudos etnográficos de um lado, e a elevada incidência de reprovação, repetência e evasão já constatadas no sistema público de ensino, por outro, definiram o percurso e o objeto daquelas investigações. A escola tornou-se objeto privilegiado, o rendimento escolar o problema a ser investigado, a educação em suas três instâncias – sala de aula, escola e sistema de ensino - o campo das investigações.

O processo histórico da criação e ampliação do sistema de ensino brasileiro aponta para uma relação entre a pesquisa e a política de educação e foi primeiramente entendida em termos rigidamente instrumentais: cabia aos pesquisadores trazer subsídios práticos à formulação e avaliação de ações oficiais no campo da educação escolar. A influência da Escola Nova, que defendia que as bases da pedagogia científica fossem baseadas na biológica e na psicologia, é responsável, segundo Angelucci (2004, p. 53) pela forte presença de uma leitura psicológica na educação escolar.

Nos anos de 1970 a pauta das pesquisas ampliam para a estratificação socioeconômica da população; a mobilidade social; processos de socialização regionais e comunitários; a correlação entre escolaridade e nível socioeconômico; a composição socioeconômica da população escolar. Sob a influência das organizações políticas e órgãos internacionais, a educação passa a ser vista como investimento, na perspectiva da formação de “capital humano” e terceiro elemento de desenvolvimento econômico (após capital e trabalho).

Investir no quantitativo e qualitativo educacional passa a ser investimento rentável e a relação educação/política econômica na ditadura militar vivenciada pelo país na época é direcionada para a “ordem e progresso”, onde a educação tem caráter técnico-científico.

A educação passou a ser assunto exclusivamente técnico. Dominam soluções tecnicistas para os problemas do ensino, tendo em vista garantir rapidez e eficiência à escolarização de parte maior da população, na proporção dos interesses da internacionalização do mercado interno. Daí o prestígio dos testes psicológicos e pedagógicos; das máquinas de ensinar e da instrução programada; das taxonomias dos objetivos do ensino; do condicionamento operante na escola; do planejamento do

ensino em termos input (competências e habilidades iniciais do aprendiz); processamento (o ensino) e output (os objetivos a serem atingidos), tudo isso detalhado em Guias Curriculares que, elaboradas nos órgãos centrais, chegavam às escolas como roteiro a ser cumprido. Nesse contexto, o fracasso escolar resultava principalmente de um processamento (ensino) que desconsiderava a precariedade do input da clientela pobre, em número crescente nos bancos escolares. (ANGELUCCI, 2004, p. 54).

No INEP, os projetos financiados priorizam a pesquisa sobre a elaboração de currículo e avaliação de custos e o planejamento curricular para o mercado de trabalho. Mais recentemente, as pesquisas sobre o fracasso escolar permitem a compreensão sobre o fracasso escolar considerando o histórico supracitado e o segundo capítulo deste texto. As pesquisas apontam para abordagens que mostram o fenômeno em perspectivas diversas.

5.7 O INEP e o diagnóstico do fracasso escolar no Pará

A partir de 1989 o Ministério da Educação (MEC) voltou sua atenção para a avaliação da aprendizagem, que passaram a ser divulgados pela organização desde então.

O Programa Diagnóstico do Setor Educação, desencadeado pelo Inep em 1983, teve como Termo de Referência inicial uma proposta de um novo estilo de diagnóstico. Em verdade, poder-se-ia dizer que aquilo que se pretendia era realizar em plenitude o significado de diagnóstico a partir de suas raízes etimológicas (SAVIANI, 2012, p. 299).

Nesse sentido, o conceito de diagnóstico envolve não somente o conhecimento, mas também a intervenção prática: Diagnóstico técnico-quantitativo; Diagnóstico participativo; Estudos de aprofundamento. Em 1972, o Inep foi transformado em um órgão autônomo, recebendo o nome atual, com a missão de realizar levantamentos da situação educacional do país. Estes subsidiaram a reforma da Lei de Diretrizes e Bases, lei 5.692/71, bem como a implantação dos cursos de pós-graduação. Nesse mesmo ano, foi decretada a extinção dos centros de pesquisa, agregados a universidades. Nos últimos anos, o Instituto reorganizou o sistema de levantamentos estatísticos e teve como eixo central de atividades as avaliações em praticamente todos os níveis educacionais.

O breve histórico do INEP mostra sua estreita ligação com o sistema político, o qual subsidia com informações e dados qualitativos e quantitativos da realidade educacional brasileira. Sua percepção de fracasso escolar advém de estudos estatísticos complexos que definem índices a serem alcançados pela educação do país em relação aos sistemas

educacionais dos países desenvolvidos, considerados sistemas de sucesso. Os índices que não apontem nessa direção são considerados fracasso.

Os índices a serem alcançados pela educação nacional deve ser alcançado também a nível estadual, que devem cumprir metas específicas até 2020. É nesse contexto que o Pará se insere ao apresentar dados que permitem considerar como fracasso sistêmico no ensino médio. Será demonstrado neste texto, que o Pará apresenta índices sofríveis de sucesso escolar e está nas últimas posições no IDEB.

Isso implica em intervenções sistemáticas do sistema administrativos na educação em tentativas de responder ao problema. As intervenções das organizações administrativas na educação se dão em consonância com o entendimento do sistema político sobre o fracasso, expresso pelo INEP a nível nacional e voltado para mudanças no sistema de ensino com objetivo de melhorá-lo. Essa melhora é a melhora dos índices recomendada pelo INEP, que, por sua vez, segue os parâmetros das organizações globais na ideia de sucesso.

Ao adotar os parâmetros do INEP para observar a educação no Pará, o sistema político observa o fracasso escolar como ameaça para sua autopeise e define seu acoplamento estrutural com o sistema educativo na busca da elevação dos índices. Mas essa definição considera, e não poderia ser diferente, as comunicações das organizações do sistema político, voltados para a gestão da rede de escolas, estrutura, material pedagógico etc., desconsiderando que a aprendizagem ocorre em outro sistema, o sistema educacional, este com sua organização baseada na interação face-a-face entre alunos e professores em sala de aula.

A comunicação política para solucionar o fracasso escolar difere da comunicação educacional baseada na interação para a aprendizagem. Melhorar o sistema não garante, de forma automática, a aprendizagem com sucesso. Enquanto o sistema político tenta a solução com a melhora do sistema, o sistema educacional emite comunicações em sentido diferente, voltado para questões intraescolares diversas como mostrado na revisão da literatura, no segundo capítulo deste texto.

O conflito Inter e Intra sistêmico é eminente e resulta em improbabilidade de sucesso comunicacional entre os sistemas envolvidos. Se torna necessário a demonstração dessa improbabilidade no contexto empírico e na análise teórica adotados na pesquisa. No capítulo seguinte será descrito a ação das organizações do sistema político na educação do Pará no enfrentamento do fracasso escolar, com ênfase na política denominada “Pacto pela Educação”.

6 A AÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES POLÍTICAS NO SISTEMA EDUCACIONAL: Déficit de conexão funcional e debilidade na conexão interna

No estudo das organizações em Luhmann, estas coordenam as atividades humanas. Nas sociedades modernas elas estão presentes em quase todos os subsistemas sociais. É a partir do século XVIII que as organizações tomam lugar de destaque na educação, quando esta passa a ocorrer em uma configuração organizada, fora do contexto familiar (VANDERSTRAETEN, 2002, p. 243).

Essa evolução é resultado da crescente complexidade da sociedade e dos sistemas sociais daí decorrentes. Considerando que a educação ocorre em uma configuração organizada, onde as organizações têm função central, o objetivo deste capítulo é a compreensão da atuação das URE e USE como braço político-administrativo do governo do Estado e as implicações decorrentes dessa atuação no “pacto pela Educação” como políticas de combate ao fracasso escolar.

Em consonância com o caráter heurístico e construtivista da teoria de sistemas, a noção de fracasso empregada na pesquisa não é de objeto de pesquisa no sentido clássico, e sim alguns fenômenos sob essa denominação (CHARLOT, 2000), onde o fracasso é considerado como uma categoria genérica. Como afirmado no primeiro capítulo, o fenômeno “fracasso escolar” é uma forma de interpretação de fatores como: repetência, evasão, baixo índice de aprendizagem. No segundo capítulo, a revisão da literatura sobre o tema mostrou as várias facetas do fenômeno em vários países e as possibilidades diversas de sua interpretação pelos sistemas e organizações que o observam.

Nesta pesquisa, o fracasso sistêmico da educação no Pará é reconhecido pelo sistema político como “forte ruído” advindo do ambiente, mais especificamente do sistema educacional com implicações políticas consideráveis à medida que alcança níveis preocupantes e se torna uma ameaça aos interesses políticos eleitorais. No entanto, o fracasso escolar é produzido no sistema educativo, logo, deve ser um problema do próprio sistema educativo, pois no aporte da teoria dos sistemas sociais um sistema tem sua função específica e autorreferencial. Outros problemas são enfrentados por outros sistemas.

Os dados sobre o fracasso escolar no Pará mostram um cenário desolador. Sua característica sistêmica e persistente praticamente ignora as ações de enfrentamento do fenômeno no Pará e pode ser considerado como uma distorção nas relações sistema/ambiente na perspectiva do aporte teórico de Luhmann. Ou seja, o sistema político pode estar enfrentando

sérias dificuldades para reduzir a complexidade de seu ambiente quando o fracasso escolar se apresenta como comunicação política.

O fenômeno passa a ser observado pela visão de mundo do sistema político, que o interpreta como algo do ambiente, um problema a ser resolvido não pelo sistema político, mas pelo sistema que apresenta o problema, o sistema educacional. No entanto, as possíveis soluções passam por ações intersistêmicas sustentadas por acoplamento estrutural entre os sistemas político e educativo que, ao mesmo tempo, possibilite ações conjuntas sem ameaçar a autonomia dos sistemas, sobretudo a autonomia do sistema educacional.

Em seguida, será feita a descrição da ação do sistema administrativo da SEDUC na educação paraense a fim de combater fracasso escolar.

6.1 As organizações de gestão educacional e o fracasso escolar

No aporte epistemológico da teoria dos sistemas sociais o acoplamento estrutural significa a atuação conjunta de dois ou mais sistemas na solução de um problema. Isso envolve a disponibilidade da estrutura autopoietica de um sistema em favor de outro e vice-versa, sem prejuízo à autonomia dos mesmos. No caso empírico proposto na pesquisa o sistema político disponibiliza sua estrutura comunicativa e administrativa no sentido de tornar o fracasso escolar um problema político e, a partir dessa “assimilação do ruído” passa a emitir comunicações políticas para seu enfrentamento no sistema educacional, sob sua visão de mundo e alicerçada no aparato institucional vigente para sua atuação.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96 (LDBEN 9394/96), estabelece uma função para o ensino médio que promova o pleno desenvolvimento humano. Inclui o preparo do sujeito para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, na perspectiva da vinculação entre educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

A estrutura disponibilizada pelo sistema político é o aparato administrativo e de gestão da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC). A Secretaria tem como finalidade, estudar e planejar a execução, o controle e a avaliação dos assuntos relativos à política educacional. É a organização responsável pela implementação das políticas educacionais no estado do Pará, onde programas e projetos surgem com o objetivo de intervenção na realidade da educação pública, marcada pelo fracasso.

A gestão da educação se dá por meio da organização administrativa SEDUC, seguindo os parâmetros da divisão do estado do Pará em regiões administrativas, adotado em 2005. Na educação a reforma culminou com a criação das Unidades Regionais de Educação (URE) e das

Unidades SEDUC na Escola (USE). Essas unidades funcionam em municípios “polos” obedecendo a divisão regional e cada unidade é administrada por um gestor nomeado pela SEDUC. O objetivo é a descentralização administrativa e a melhora do fluxo de informação e dos processos administrativos e educacionais do estado.

Essas organizações executam ações das políticas de educação básica no estado do Pará de acordo com as diretrizes do Governo do Estado. Pertencentes ao sistema político, atuam em acoplamento estrutural com as organizações escolares e com o sistema de interação, aqui representado pelo sistema professor/aluno, a fim de responder às demandas de outros sistemas (educacional, econômico, cultural etc.) estabelecendo com eles complexas inter-relações.

Quando se fala em aprendizagem, o cenário é de forte ruído comunicacional entre os vários sistemas e organizações que emitem comunicações sobre o persistente fracasso escolar no estado. O ensino médio é um subsistema funcionalmente diferenciado e autopoietico da educação básica estruturado por meio de acoplamento estrutural com o sistema de gestão do sistema político, sobretudo nos aspectos administrativo, estrutural e programático.

É nesse contexto que as organizações atuam em programas e ações de enfrentamento do fracasso escolar. Programas e ações devem considerar esse cenário em processo de elaboração, planejamento e implantação de políticas educacionais. Ignorar essas complexidades com ações implementadas “por cima” pode inviabilizar resultados positivos, como vivenciamos no Estado do Pará nos últimos anos.

6.2 A gestão da educação e o “Pacto pela educação”

As organizações são constituídas e reproduzidas por meio de seu elemento *decisões* na busca de adequação entre meios e fins (LUHMANN, 2000). O processo de diferenciação interna do sistema político, ao absorver os ruídos selecionados no sistema educacional, resultou numa organização político-administrativa composta basicamente por duas esferas administrativas componentes da SEDUC: A alta gestão e a gestão intermediária.

Faz-se necessários, neste momento, um esclarecimento sobre os motivos da adoção dessa nomenclatura. A atuação da SEDUC nas organizações escolares é orientada na ação integrada das organizações da secretaria no sentido de alcançar os objetivos propostos para a educação pelo sistema político. Essa ação orientada é denominada por Neves (2003, p. 9) de “conexão funcional”. A diferenciação interna do sistema gera níveis hierárquicos, mas a conexão funcional é necessária na organização interna do sistema. Entretanto, os dados da pesquisa mostraram posturas contraditórias da estrutura político-administrativa, na

comunicação e na ação, por ocasião da execução de políticas na educação. Isso demonstra a debilidade de conexão funcional na estrutura administrativa da SEDUC.

A SEDUC não disponibilizou o organograma da estrutura administrativa da Secretaria. O motivo alegado foi sua inexistência, mas que a consultoria estava elaborando um cronograma de acordo com a nova estrutura administrativa a ser enviada ao Legislativo para aprovação. A observação sistemática dessas organizações realizada durante a pesquisa confirmou a atuação da secretaria coerente com a reforma de 2005, ou seja, sob duas dimensões: A alta gestão e a gestão intermediária descritas anteriormente.

Na primeira dimensão estão as organizações mais próximas ao poder executivo. Seus cargos são de nomeação exclusiva do executivo e da base de sustentação do governo no Legislativo. Este grupo é representado pelas SEDUC, as SAEN, de Planejamento e Gestão (SAPG), de Gestão de Pessoas (SAGEP) e de Logística - SALE. Essas secretarias representam o que chamaremos de alta gestão, com cargos de secretarias adjuntas e diretorias ligadas diretamente ao titular da Secretaria.

A segunda dimensão é formada pelas Unidades Regionais de Educação (UROE) e Unidade SEDUC na Escola (USE), que aqui chamaremos de gestão intermediária. São organizações com atuação político-administrativas voltadas para execução das decisões políticas nas organizações escolares. Nesta nomenclatura, em consonância com a teoria utilizada, os diretores de escolar e as equipes pedagógicas são consideradas como pertencentes ao sistema político, portanto, ambiente do sistema educacional.

Os dados apresentados a seguir foram coletados durante o período de trabalho de campo realizado conforme cronograma exposto no capítulo da metodologia onde foi descrita, de forma detalhada, os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. O discurso político da alta gestão foi observado com a utilização de duas estratégias metodológicas: a Observação sistemática das organizações da SEDUC funcionando durante o período de trabalho de campo.

O objetivo aqui foi utilizar a observação privilegiada “por dentro” na compreensão das questões que a secretaria apontava como obstáculos enfrentados por ela mesma no processo e, ao mesmo tempo, realizar testes empíricos de algumas categorias a serem utilizadas na análise e acrescentar outras. A segunda estratégia foi a captação do discurso pesquisando seu conteúdo nas mídias utilizadas pelo governo para projeção do pacto pela educação para a sociedade, sobretudo o site da Secretaria de educação. O objetivo era mostrar a ação do governo apresentando o Pacto pela Educação como solução para o fracasso escolar, ou seja, “para fora”.

Isso posto, passamos a descrever, de forma sucinta e fiel à comunicação do sistema político, a mais recente política de intervenção política no sistema educacional proposta pelo

governo: O denominado “Pacto pela Educação”. No momento da análise dos dados da pesquisa, a pertinência da visão do projeto será posta à crítica.

6.3 O Pacto pela Educação como resposta política ao fracasso escolar

O “Pacto pela Educação” é um programa do Governo do Estado que tenta responder às demandas em relação à melhora da educação. É um instrumento de ação *do* sistema político *no* sistema educacional. Busca integrar setores e níveis de governo, comunidade escolar, sociedade civil, iniciativa privada e organismos de financiamento internacionais. A integração será coordenada pelo sistema administrativo da secretaria, materializadas nas ações das URE e USE.

O documento anuncia propostas de intervenções administrativas e pedagógicas no sentido de introduzir no ensino público mudanças consideradas de sucesso nas escolas privadas. O objetivo é promover a melhoria da qualidade da educação no Estado, aumentando em 30% o (IDEB do Pará em todos os níveis, de 2013 até 2017. A fim de proporcionar melhor compreensão sobre a política, em seguida será feita uma breve descrição do projeto conforme divulgado pelo governo do Estado.

O Pacto propõe um esforço integrado a nível sistêmico: (a) de diferentes setores e níveis de governo, (b) da sociedade civil (fundações, ONGs e demais organizações sociais), (c) da iniciativa privada (empresas, institutos e fundações); e (d) de um organismo internacional (Banco Interamericano de Desenvolvimento).

O texto do Pacto chama para uma iniciativa suprapartidária, intersetorial, federativa e participativa, liderada pelo Governo do Estado do Pará. Este conjunto articulado de esforços deveria garantir, às novas gerações de paraenses, as condições educacionais necessárias para sua inclusão no intenso processo de desenvolvimento econômico que ocorre no estado, e possibilitar, inclusive, a sustentabilidade deste processo. Observa-se que a intencionalidade política expressada no documento não foi resultado de debates com a sociedade e sim de proposta de uma empresa de consultoria. Em seguida, o resumo dos principais pontos do documento apresentado pelo Governo do Estado.

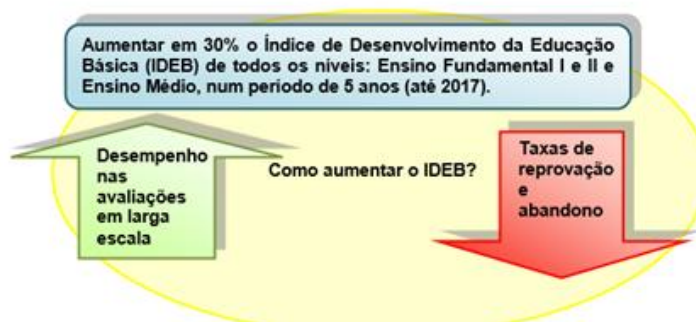
Figura 1 – Pacto pela Educação do Pará: um plano de toda a sociedade



Fonte: PACTOPELAEDUCACAO (2017).

A meta do Pacto pela Educação do Pará, e seu grande desafio, é o de aumentar em 30% o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do estado, em todos os níveis, até 2017.

Figura 2 – Meta do Plano Estratégico do Pacto pela Educação do Pará



Fonte: PACTOPELAEDUCACAO (2017).

A partir desta meta, e de forma participativa, foi concebido um Plano Estratégico, estruturado em 7 importantes resultados (R1 a R7), representados a seguir.

Figura 3 – Resultados esperados do Plano Estratégico do Pacto pela Educação do Pará

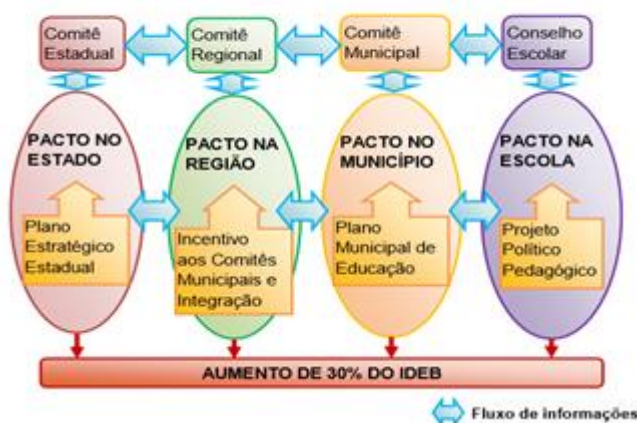


Fonte: PACTOPELAEDUCACAO (2017).

Como podemos observar na Figura 3, todos os resultados devem convergir para melhorar o aprendizado de crianças, adolescentes e jovens, além de garantir a sua permanência na escola e a conclusão de sua educação básica. O alcance dos resultados (com a qualidade e nos prazos requeridos) dependeria de um importante esforço de integração entre as metas e os resultados do Pacto, o Plano Nacional de Educação (PNE), o Plano Estadual de Educação (PEE), os Planos Municipais de Educação (PMEs) e os Planos Político Pedagógicos (PPPs) das escolas. Estes planos servem de base para um processo de pactuação em cada um destes diferentes níveis.

Assim, o Pacto pela Educação do Pará tem como objetivo ser entendido como um conjunto de muitos pactos, que têm como coluna vertebral a mesma meta e idênticos resultados, além de um Sistema de Governança que permite a ação articulada de comitês em diferentes instâncias.

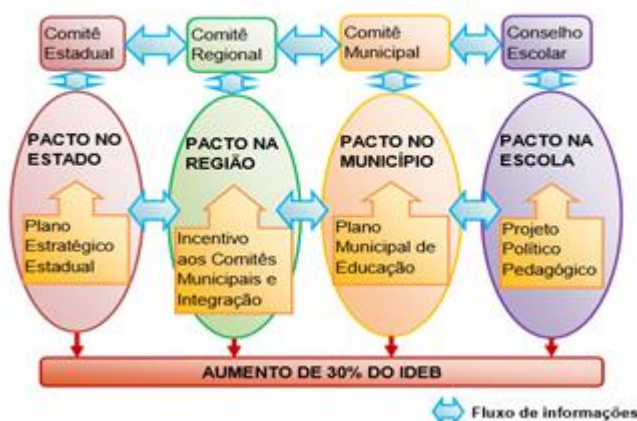
Figura 4 – Um conjunto de muitos pactos na formação do Sistema de Governança do Pacto pela Educação do Pará



Fonte: PACTOPELAEDUCACAO (2017).

O Sistema de Governança do Pacto pela Educação do Pará é composto pelo Comitê Estadual, pelos Comitês Regionais e Municipais e pelo Conselho Escolar, que deve funcionar como Equipe Gestora do Pacto na Escola. O funcionamento desses comitês não tem um caráter hierárquico, devendo constituir-se em uma estrutura em rede. Assim, qualquer escola pode instituir seu Pacto Escolar, em torno de seu Plano Político Pedagógico, institucionalizar seu Conselho Escolar, como Grupo Gestor do Pacto, e interagir com outros do mesmo nível, ou de níveis diferentes, sem que necessariamente esteja instalado e em pleno funcionamento seu Comitê Municipal ou Regional.

Figura 4 – Um conjunto de muitos pactos na formação do Sistema de Governança do Pacto pela Educação do Pará



Fonte: PACTOPELAEDUCACAO (2017).

Propõe um esforço integrado de diferentes níveis, setores (Educação, Assistência Social, Saúde, Cultura, Esporte e Lazer, dentre outros) e atores (governo, empresariado, universidade, sociedade civil, segmentos religiosos e organismos internacionais), liderado pelo Governo do Estado para enfrentar o fracasso escolar. A intencionalidade do Pacto pela Educação, no entanto contrasta com a realidade de dificuldades de execução das ações nos níveis macro e micro por

problemas diversos que afetam a administração. Em seguida, isso será demonstrado com a apresentação dos resultados da pesquisa.

6.4 A Alta gestão: Comunicação política forte e conexão interna débil

A atuação da alta gestão é de sintonia fina com o discurso governamental, e não poderia ser diferente, dada essa estrutura situar-se administrativamente próxima ao governador. O caráter exclusivo das nomeações para os cargos nessas organizações está nas mãos do executivo e garante o controle discursivo do sistema. O planejamento estratégico, financiamento e gerenciamento das ações governamentais na educação são de sua responsabilidade.

Para executar essa função, o governo contratou uma empresa âmbito especializada em consultoria⁸ de resultados de âmbito nacional para exercer essa responsabilidade na SEDUC. O objetivo é o aprimoramento da gestão com foco no corte de despesas e aumento do IDEB, na perspectiva da transferência dos conceitos de eficiência e eficácia das empresas para o serviço público. A empresa elaborou o Mapa Estratégico da SEDUC, ou seja:

[...] um conjunto abrangente de objetivos que engloba a Missão, a Visão de futuro e os valores da Secretaria para, de forma planejada, elevar os níveis de aprendizagem dos alunos, a partir de ações estratégicas envolvendo ações pedagógicas, gestão de pessoas” (SEDUC, 2016).

“[...] a empresa vem complementar essa grande ação, que envolve várias estratégias para se chegar ao chão das escolas. Para isso, estão sendo estabelecidas metas em nível macro que chegam às pontas, ou seja, até as salas de aula, mudando a rotinas da gestão escolar, envolvendo professores na busca da qualidade e excelência no aprendizado” (SEDUC, 2016).

Nota-se que no âmbito da alta gestão existe a intervenção direta do executivo, que contrata uma empresa especializada em educação no setor privado para atuar na esfera pública em busca da eficiência na gestão educacional, executando um planejamento considerado “eficaz” em outras áreas e que resolverá o problema do fracasso escolar utilizando o termo “nova gestão”, como solução do problema do fracasso escolar.

Essa regulação no sistema educativo é vista no sistema político como solução. Porém, na perspectiva de Luhmann (2011), apesar da dependência do sistema educativo em relação ao sistema político, de onde depende suas demandas, a regulação não garante a efetivação da política em sala de aula.

⁸ Neste caso, a consultoria contratada foi a Falconi Consultoria de Resultados.

O pacto é a resposta do sistema aos ruídos do ambiente causados pelo fracasso escolar, agora fazendo parte das estruturas do sistema político, que ganha complexidade para enfrentar o fracasso escolar como um problema do próprio sistema e logicamente, enfrentado com a visão de mundo do próprio sistema (poder/não poder) frente a um ambiente marcado por contingências e sempre mais complexo que o próprio sistema político.

Essa postura da Alta Gestão confirma as reflexões de Luhmann (2011, p. 120) que considera cada sistema com sua descrição individual de mundo e que essa visão não se sobrepõe sobre a visão de outros sistemas pelo fato de a sociedade descrita pelo autor como policontextual, não possui um centro. Em Luhmann, a autonomia da comunicação dos sistemas é um elemento teórico importante.

No entanto, essa autonomia deve estar aberta cognitivamente a outras comunicações sistêmicas do ambiente, o que garante a relação com outros sistemas igualmente autônomos e que cooperam no mesmo ambiente e irritam-se mutuamente, mas mantêm suas respectivas identidades. Ao introduzir um elemento novo na organização político-administrativa (a Empresa de Consultoria) o sistema político, no sentido de Luhmann, reconhece o problema como seu, mas seu tratamento é “terceirizado” dentro do próprio sistema.

Nesse sentido, o Governo segue diretrizes recomendadas pelos financiadores do Programa “Pacto pela Educação” que é o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o próprio Estado. O Pacto tem recursos de US\$ 351 milhões, com US\$ 150 milhões de contrapartida do Estado (Contrato 2933/OC-BR 2 de 16/12/2013). Desse total, US\$ 220 milhões (62%) são destinados à infraestrutura da rede estadual de ensino. O Programa foi estruturado considerando os conceitos de eficiência nos resultados e o objetivo do sistema era auto organizar-se para enfrentar o fracasso escolar.

Pode-se considerar que, na estrutura político-administrativo, o sistema organizou-se sob as diretrizes que norteiam as comunicações e codificações do sistema político de forma coerente. Considerando que o sucesso da política educacional gera dividendos políticos consideráveis, eficiência e custos são poderosas ferramentas da comunicação política. Entretanto, a educação como sistema social acontece pela ação de diversos sistemas interatuantes, marcados por suas diferenças em relação a seus entornos respectivos, entornos, que por sua vez, estão constituídos por outros sistemas (KOCH; PIGASSI 2013, p. 171).

No caso empírico pesquisado, o entorno do sistema político é constituído, dentre outros elementos, pelo sistema educativo e seus subsistemas (sistema professor, sistema aluno, escolas etc.), que estabelecem sua identidade na diferença em relação ao sistema político. Portanto, suas organizações operam sob códigos comunicativos próprios que reforçam suas decisões.

Entretanto, os dados da pesquisa mostraram que a atuação das organizações políticas no sistema educacional quando o tema é o combate ao fracasso escolar, não se dá na forma de uma comunicação específica e autorreferencial. Essa comunicação sofre “interferências” no interior da alta gestão que comprometem a conexão intrasistêmica necessária para o sucesso das ações.

A primeira interferência está relacionada à descontinuidade das ações educacionais e as implicações na gestão da educação. O mesmo partido político governa o Estado desde 2005, com breve interstício de quatro anos (2007-2010), ou seja, dos últimos 22 anos o partido atualmente no poder governou 18 anos. A longevidade no poder de um mesmo partido por um tempo longo favorece, em tese, a continuidade das ações governamentais, fortalecendo, outra vez em tese, a institucionalização de práticas administrativas e de gestão.

Especificamente no caso da Secretaria de Educação a realidade não confirma essa tese. A Secretaria enfrenta alta rotatividade de ocupantes do cargo de secretário (a), o que impacta negativamente na continuidade das ações, já que cada titular que assume o cargo para enfrentar os desafios da Secretaria de forma a “resolver a crise” deixada pelo antecessor. Como descrito anteriormente, “ação para solução da crise” é uma comunicação forte no sistema político quando o tema da educação é abordado sob perspectiva do fracasso e pauta as ações do sistema. A observação sistemática realizada durante a pesquisa confirma esse cenário de descontinuidade na SEDUC.

Ao assumir o cargo no segundo semestre de 2015 a nova titular da secretaria, em reunião de seu “*staff*” com os gestores das URE e USE em 17/12/2015, anuncia medidas de urgência que, segundo a secretária, estavam “travando” a gestão. São medidas de reestruturação que vão desde um novo organograma administrativo até redirecionamentos de ações do Pacto pela educação, que até então, nas palavras do responsável pelo escritório de projetos da consultoria contratada, estava com capacidade de execução das ações de apenas 10,42%, índice considerado crítico por ele.

O objetivo do evento foi causar impacto nos gestores chamando a atenção para um “recomeço”, como se fosse um novo governo assumindo, no interior do mesmo governo. Ao se dirigir aos gestores, a secretária alertou para problemas históricos que, segundo a titular da pasta, a secretaria teria que enfrentar de forma definitiva para que o Pacto pela Educação tivesse sucesso. O primeiro problema apontado foi a necessidade de compreensão por parte dos gestores do significado de gestão. Expressões utilizadas na fala da secretária foram: “O gestor não sente gestor”, se prende muito em detalhes e “não faz gestão”. “Não se mostram para a comunidade nos processos e a SEDUC tem que fazer o trabalho do gestor” (informação verbal).

Nas palavras da secretária: “estamos perdendo para nós mesmos; existe falta de união na SEDUC; estamos passando por uma vergonha nacional, é preciso resultados, compromisso com o trabalho; caso contrário, vai haver intervenção” (informação verbal). O secretário adjunto de ensino apontou para os erros graves que a secretaria adjunta de ensino SAEN comete ao promover ações equivocadas e sem a firmeza necessária que garanta a eficiência da gestão “a SAEN é muito complexa”.

O cenário exposto no evento representa uma situação que permanece latente na SEDUC há décadas como resultado da tendência das organizações educacionais em prolongar, ou não tomar decisões, para não provocar novos conflitos internos na gestão, o que acaba por tornar crônicos os conflitos já existentes. A “novidade” do discurso é rompimento com esses hábitos nocivos da gestão por meio da intervenção.

A segunda interferência está relacionada à percepção crônica do sistema político em “melhorar o sistema” com medidas que exigem apenas o “uso da caneta”. Algumas medidas de impacto anunciadas pela alta gestão, por exemplo, o corte em carga horária de professores, com a justificativa de “adequar a carreira ao Regime Jurídico”, redução de carga horária em espaços pedagógicos como laboratórios de informática, química, biologia etc. São medidas de redução da folha de pagamento da SEDUC, uma das prioridades na “nova gestão”. Entretanto, as medidas vão de encontro às metas do pacto pela educação, que sugerem, o contrário, ou seja, a ampliação do atendimento ao ensino médio, por meio da ampliação do uso desses espaços e profissionais qualificados.

A terceira interferência é que as medidas têm impacto de curto prazo na folha de pagamento e no prestígio político da secretária no governo. Porém, a médio e longo prazo, ressoam de forma negativa na relação do governo com os profissionais da educação, que têm suas conquistas históricas ameaçadas e reagem fazendo oposição ao governo por meio do sindicato, imprensa e na interação em sala de aula. Isso implica em dificuldades na execução das ações educativas “na ponta”, aumentando a improbabilidade de sucesso.

O discurso do “recomeço” mostra que longevidade não é sinônimo de institucionalização de práticas na SEDUC. Descontinuidade administrativa, o sistemático discurso do recomeço e a ameaça de intervenção são práticas recorrentes nas organizações educacionais e contribui para aumentar a improbabilidade comunicativa da alta gestão com a gestão intermediária e demais organizações. Um exemplo é a prática comum na SEDUC de corte na folha de pagamento como medida de racionalização da gestão para resultado no início de cada gestão, uma prática que não necessita de consultoria.

A quarta interferência comunicativa no interior do sistema político está relacionada à percepção da Alta Gestão em relação à (in) capacidade da Gestão Intermediária em gerir a política nas escolas.

Indicando ineficiência, falta de compromisso e incapacidade técnica dos gestores das URE e USE, o secretário adjunto informou, na reunião dos grupos e no mesmo evento, “que mudanças serão feitas e que a Secretaria será mais firme”, iniciando pelo monitoramento sistemático do trabalho das URE e USE como gestão e não somente como “apagadores de incêndio”, que não é trabalho do gestor: “[...]as situações apontadas nas auditorias são graves”; “[...]a legalidade deve ser observada”, “o gestor deve se apropriar da Lei[...]ser proativo”. (informação verbal).

Essa avaliação do secretário já seria suficiente para mudanças radicais nesse segmento, pois a alta gestão não percebe a gestão intermediária com capacidade técnica e política para gerir o pacto nas escolas. A alta gestão, não observa na gestão intermediária a capacidade de reforçar a autopoiese do sistema político, não consegue “irritá-la” no sentido de Luhmann. Mas consegue irritá-la no sentido da reação negativa sobre a avaliação.

A gestão intermediária reage “olhando para cima”. Os gestores se manifestaram direcionando suas reflexões para queixas diversas e históricas em relação à alta gestão:

[...] o Pacto começou errado, só com propaganda na TV; as mudanças na SEDUC geram descontinuidades; não houve reuniões até agora, tem muita falta de informação; os prefeitos só querem saber quanto dinheiro vão receber do pacto; Falta poder de decisão[...]. (informação verbal).

Foi comentado por alguns gestores que “alguns” agem contra a política e “não defendem a educação”. Segundo informação de uma gestora presente, “o município de Pacajá, por incrível que pareça, administrado pelo partido de oposição, foi o único que avançou na unidade”.

A longa experiência da nova secretária no campo da gestão da educação permitiu ao observador a reflexão sobre os problemas que envolvem a gestão, que são antigos e foram apontados de forma incisiva, porém respeitosa. As questões foram postas de forma clara e mostra que a alta gestão percebe na gestão intermediária “gargalos” que dificultam uma gestão eficiente. Os problemas apontados também foram no sentido de justificar a “intervenção” com a contratação da consultoria e as possíveis mudanças⁹ que viriam.

O que ficou claro nesses encontros foi a falta de sintonia entre as duas dimensões de gestão sobre a visão estratégica da política, causada pelas interferências intrasistêmica, que

⁹ Registre-se que estamos no final de 2017, prazo final do Pacto pela Educação e as mudanças ainda não se efetivaram, sobretudo a prometida profissionalização da Gestão Intermediária, devido seu impacto político.

envolve o sistema administrativo da SEDUC. A Gestão Intermediária não percebe o Pacto pela Educação com a mesma perspectiva que a Alta Gestão.

As ações das organizações da Alta Gestão são para responder às demandas da educação por meio da “modernização” da Secretaria introduzindo de conceitos modernos de gestão privada na administração pública. Contratar consultoria significa o reconhecimento de sua própria incapacidade como organização de garantir um fluxo eficiente dos processos decisórios. A medida fortalece o sistema político face ao fracasso histórico de reformas no sistema político-administrativo com objetivo de melhorar a aprendizagem. Porém, os dados do IDEB mostram resultados pífios na aprendizagem no ensino médio do Pará.

É justamente o persistente fracasso utilizado como justificativa de mais uma intervenção dessas organizações na educação na busca de legitimidade das comunicações políticas na educação. Na falta de índices que comprovem o alcance das metas estabelecidas, o discurso do “rumo certo” e da necessidade de “continuidade” das ações favorece a comunicação políticas.

O discurso político do “rumo certo” e o planejamento estratégico elaborado pela consultoria passa a pautar o discurso da alta gestão a fim de justificar o investimento, sobretudo nas inserções na mídia tradicional e nos domínios da web, onde o pacto pela educação aparece como solução para todas as mazelas da educação.

Mas esse discurso não ganha a mesma ressonância no sistema educativo, historicamente marcado por divergências políticas e administrativas com o governo. O déficit comunicativo da alta gestão com a chamada “ponta” (escolas) é reconhecida pelo próprio governo. Em reunião¹⁰ da secretária de educação com os diretores de escolas de Santarém-PA, em 10/06/2017, com a presença do governador do Estado,

[...] A pedagoga Cirlene Oliveira Brito, formada há 17 anos, diretora da unidade Dr. José Tadeu Duarte Brito, festejou o acontecimento; foi ela quem disse que aquela era uma reunião inédita: “não me lembro de reunião com a presença de dirigente, principalmente da secretária. (informação verbal).

Quando o tema é o fracasso escolar, na ausência de dados que comprovem o cumprimento das metas do pacto pela educação, sobretudo nos testes de proficiência de nível nacional, a discussão sobre o fracasso na aprendizagem dos alunos do Estado é discutindo de forma meramente tangencial e os dados do IDEB usados para reforçar as decisões políticas do “rumo certo”. É sempre mais educação.

¹⁰Disponível em: <www.seduc.pa.gov.br/site/seduc/modal>. Acesso em: 13 jun. 2017.

É o que afirma a Secretária de Educação na abertura do Fórum Estadual Ordinário da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME, PA, 11 abr. 2017), ano final do projeto.

Comemoramos não apenas a elevação no IDEB, mas, sobretudo, a união de todos no Estado fazendo com que o Pará melhorasse sua posição [...]. Somente com a parceria entre o governo estadual e as prefeituras é possível avançar no setor educacional e que essa proposta está colocada desde 2013 e o objetivo congregar governo do Estado, prefeituras e rede de parceiros.

O discurso político tem por objetivo a diluição da responsabilidade pelo fracasso e, também pela solução já que está tudo sendo feito. Ao propor a integração oferece à opinião pública a ideia do “caminho certo para o sucesso” envolve a integração de todos os setores do governo e da sociedade na busca da redução do fracasso dos alunos. Aqui, o discurso de reprodução do poder político dessas organizações se utiliza do fracasso educacional do Estado para reforçar as ações dessas organizações. O importante não é a persistência do fracasso, mas a “certeza do caminho certo” na cognição do sistema.

A avaliação política do fracasso escolar é feita, sobretudo por meio da mídia. Aponta os “avanços” nos números da educação pela SEDUC e seus reflexos na sociedade. A avaliação é considerada positiva ao evidenciar a última posição do Estado na federação em 2013 (IDEB 2,7) e cumprimentos de metas nos níveis iniciais de ensino no ano de 2015, enfatizando a trajetória rumo ao sucesso (AGÊNCIA PARÁ, 2016).

O otimismo é baseado na intenção do pacto. Entretanto, não considera outros elementos importantes, como a atuação das prefeituras, que cerca de 90% das escolas avaliadas pelo IDEB são municipais e, em sua maioria, não são parceiras no pacto, preferindo implementar as políticas em parceria com governo federal (PEE 2015) e muitas delas conseguiram alcançar as metas das séries iniciais desenvolvendo ações educativas em parceria com o governo federal.

A observação identificou as dificuldades do governo estadual em transformar o discurso otimista do pacto emitido para a sociedade em ações efetivas de parcerias com os municípios. A falta de informação técnica para as prefeituras é resultado do desconhecimento por parte de muitos gestores sobre o projeto que fazem gestão. A adesão dos municípios é fundamental para que as ações do projeto cheguem às escolas municipais. Devido a esses problemas, as negociações políticas estão sendo feitas pelo próprio governador com os prefeitos.

Ao evidenciar os 18 municípios do “projeto piloto”, a SEDUC não considera a totalidade dos municípios e a maioria das escolas da RMB que apresentam índices sofríveis no IDEB e a região do Marajó. Quanto ao ensino médio, a percepção é que “aproxima-se do

objetivo” e deve ser comemorado o fato de que houve avanços “apesar dos 73 dias de greve em 2015, uma vitória da sociedade paraense” (SEDUC, 2016).

A nível administrativo, a percepção é outra. Os dados obtidos permitem concluir que a alta gestão enfrenta obstáculos quase intransponíveis, reconhecidos por ela mesma, na condução das ações do “Pacto pela Educação”. Ao apresentar déficit de conexão funcional em sua estrutura interna, a SEDUC não consegue níveis de coesão interna de seus níveis hierárquicos para enfrentar o fracasso no ensino médio quando atua em ações educativas para a redução do problema.

Ao olhar para suas próprias organizações, ao auto observar-se, o sistema político sabe das dificuldades a serem enfrentadas. Sabe que o desempenho da gestão intermediária está muito distante dos objetivos da política. Mas como admitir incompetência sem perder poder? Desviando o foco do fracasso para as “boas intenções” do Pacto pela Educação.

Como sistema político, a SEDUC reforça as decisões de suas organizações adotando a prática discursiva de perceber o sucesso a partir da intencionalidade da política e não por meio de avaliação do sistema administrativo. O equilíbrio do sistema é obtido pelo forte teor político das avaliações em detrimento às condições objetivas que permitam o fortalecimento da rede de URE e USE em torno do pacto pela educação.

A Alta Gestão sabe da ineficiência histórica da Gestão Intermediária, mesmo assim, intervém no sistema educativo com metas inalcançáveis do ponto de vista político, tampouco do ponto de vista do sistema educacional. Olha para baixo e vê ineficiência administrativa, mas não é capaz de profissionalizar a administração como exige o Pacto pela Educação. A profissionalização, nesse caso, exige sacrifícios políticos partidários que o governo não está disposto a fazer. Caso contrário, perderia poder no sistema educativo.

Apesar do discurso novo, o sistema político vai atuar no sistema educacional com organizações que têm a política como hábito estabelecido em sua auto-organização (poder/não poder). O estudo de Maroto (2011), ao pesquisar a capacidade das organizações em promover mudanças no sistema educativo para combater o fracasso escolar na Espanha, observa a questão na perspectiva de que as escolas são obstáculo às mudanças e que é necessário o sistema político observar esse contexto ao propor mudanças.

Evidências da pesquisa mostram postura similar, mas justamente do sistema político administrativo, que por sua postura institucional contraditória, enfrenta resistência no interior do próprio sistema quando propõe ações de combate ao fracasso escolar. A insistência em promover o “novo como solução” a alta Gestão reforça seu poder internamente, mas vai enfrentar resistências na gestão intermediária, como veremos em seguida.

6.5 A gestão intermediária da SEDUC: Ação coordenada ou produção de contra discurso?

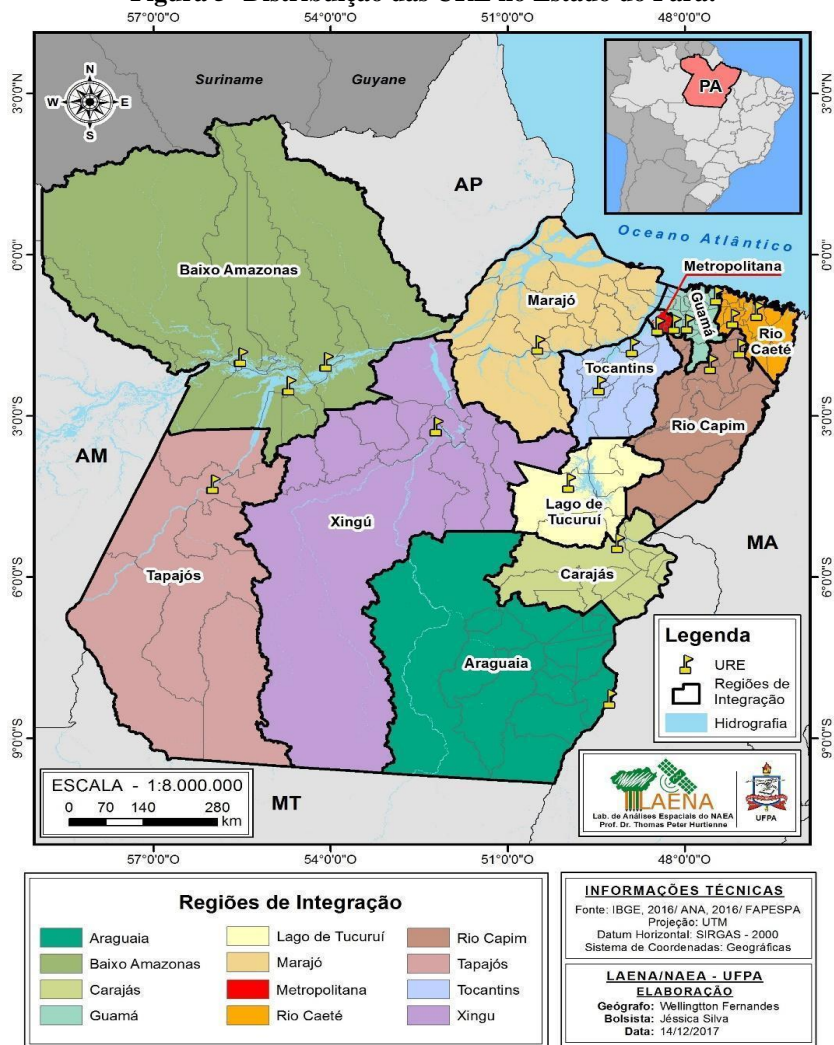
A segunda dimensão da organização político administrativa, aqui chamada de gestão intermediária, é o instrumento de ação política no sistema educacional, ou seja, diretamente com as escolas. As URE e USE atuam como “braço político” nas organizações escolares. O estudo dessas organizações se deu por meio de duas abordagens.

A primeira abordagem aconteceu durante o período de observação já relatada, onde esses gestores se expressaram livremente durante o encontro supracitado. O pesquisador conversou informalmente com alguns gestores durante eventos ou reuniões durante a pesquisa, sem, no entanto, utilizar as informações na pesquisa, e sim para simples confirmação de algumas categorias identificadas durante a observação.

As categorias foram inseridas nos dois questionários enviados para os gestores de URE e USE na segunda abordagem da pesquisa. Nesta fase foi feita uma pesquisa *Web Survey*, com envio de questionários online. O objetivo foi obter evidências da compreensão da Gestão Intermediária sobre a política de combate ao fracasso escolar, contidas no Pacto pela Educação como ação política de enfrentamento do problema e de que forma a organização se auto observa e observa as demais organizações envolvidas na política. Antes da análise dos dados, a descrição dessa estrutura no âmbito da SEDUC se faz necessário.

Como braço do sistema político no sistema educacional a gestão intermediária precisa ter atuação em todo o estado. Um estado com grande extensão territorial, baixa densidade demográfica e irregularidades na distribuição dos municípios. A consequência é a dificuldade na gestão da educação no território paraense. O governo faz a gestão do Estado por meio da estrutura administrativa que engloba 12 regiões administrativas a partir das cidades-polo. A gestão da educação é realizada seguindo esse princípio, que norteia a criação das URE e USE.

Figura 5- Distribuição das URE no Estado do Pará.



A diversidade cultural é outro fator que exige uma gestão mais complexa ante às demandas de alguns grupos populacionais específicos. É o caso da região das Ilhas (URE 20), Marabá (URE 04) e Santarém (URE 05). A jurisdição das URE engloba 966 unidades escolares em 144 municípios (Quadro 5), totalizando cerca de 545.000 alunos matriculados em 2016¹¹.

¹¹ Disponível em: <www.seduc.pa.gov.br>. Acesso em: 7 abr. 2017

Quadro 7 - Composição das URE por município-sede

URE	Municípios	Escolas	URE	Municípios	Escolas
01. Bragança	5	41	11. -Santa Isabel	9	34
02. Cametá	5	12	12. Itaituba	6	12
03. Abaetetuba	6	45	13. Breves	8	16
04. Marabá	17	62	14. Capanema	11	43
05. Santarém	4	38	15. Conc. Araguaia	15	27
06. Monte Alegre	3	7	16. Tucuruí	5	10
07. Óbidos	7	24	17. Capitão Poço	3	21
08. Castanhal	9	47	18. Mãe do Rio	7	21
09. Maracanã	3	19	19. Belém	5	349
10. Altamira	8	16	20. Ilhas	8	25

Fonte: Adaptado pelo autor (www.seduc.pa.gov.br). Acesso em: 7 abr. 2017.

Papel das URE no Pacto pela Educação é de articulação política a fim de que as ações aconteçam em sintonia com os demais parceiros do pacto a nível local (prefeituras, empresas, Ongs, escolas, etc.). A URE 19 tem estrutura diferenciada a fim de atender a Região Metropolitana de Belém - RMB. São 352 escolas, em cinco municípios com cerca de 208.000 alunos matriculados. Essa URE foi subdividida em 20 USE (Quadro 5) a fim de atender a essa concentração de escolas e “desafogar” a SEDUC/SEDE da constante presença de diretores de escolas e garantindo a presença dos mesmos na escola para maior apoio pedagógico (Quadro 6).

Cada USE é administrada por um gestor nomeado pela SEDUC/SEDE. O papel dessas unidades no Pacto é de articulação direta com as escolas sob sua jurisdição visando a participação nas ações pedagógicas do pacto, acompanhar projetos, lotação de profissionais etc. As articulações políticas são feitas pelo gestor da URE, que fica SEDUC/SEDE.

Quadro 8- Distribuição das unidades escolares por USE

USE	Escolas	Anexos	USE	Escolas
USE 1	17	1	USE 11	21
USE 2	21	0	USE 12	13
USE 3	19	2	USE 13	16
USE 4	20	1	USE 14	19
USE 5	17	0	USE 15	17
USE 6	12	0	USE 16	19
USE 7	15	0	USE 17	18
USE 8	18	0	USE 18	17
USE 9	17	0	USE 19	13
USE 10	21	0	USE 20	22

Fonte: Adaptado pelo autor (www.seduc.pa.gov.br). Acesso em: 7 abr. 2017.

Os mesmos critérios adotados para nomeação nas URE são utilizados no preenchimento dos cargos nas USE. A SEDUC adota a indicação político-partidária para os cargos de gestão das unidades intermediárias da gestão, o que reforça sua organização interna de poder. Ao nomear os gestores das URE e USE, concilia interesses de grupos partidários, fortalecendo a base parlamentar do governo com o fatiamento das nomeações em favor de políticos locais, que ganham poder atuando no campo educacional.

A atuação mais próxima às escolas faz das USE elo fundamental para que as ações do pacto pela educação cheguem efetivamente ao “chão das escolas”. A atuação de forma articulada desses gestores juntos às escolas deveria ter como parâmetro de ação o planejamento estratégico elaborado pela alta gestão e permitir a extensão do discurso da alta gestão até a escola, garantindo a conexão funcional do sistema político.

Evidências empíricas que pudessem esclarecer a postura paradoxal da gestão intermediária em relação à ação da política no sistema educacional norteou a pesquisa na segunda fase, no sentido da compreensão da política por parte de quem é responsável por sua execução. Os dados coletados e analisados e descritos em seguida objetivam descrever o comportamento da gestão intermediária em relação à política de combate ao fracasso escolar e confirmar, ou não, evidências que sugerem ambiguidades na ação da gestão e implicações dessa postura nas ações de combate ao fracasso escolar.

6.6 Decisões Políticas no Sistema Educacional: As ambiguidades da atuação da gestão intermediária no Pacto pela educação

Como mostramos no capítulo anterior, o “Pacto pela Educação” é um programa do Governo do Estado que tenta responder às demandas em relação à melhora da educação. É uma tentativa, por meio de perturbações, de provocar mudanças na educação que estejam de acordo com as intenções do sistema político. O pacto busca integrar setores e níveis de governo, comunidade escolar, sociedade civil, iniciativa privada e organismos de financiamento internacionais. O objetivo é promover a melhoria da qualidade da educação no Estado, aumentando em 30% o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do Pará em todos os níveis, de 2013 até 2017.

A atuação do sistema político no sistema educacional vai se materializar nas ações de suas organizações com objetivo de ampliar as comunicações do sistema político, que tem sua auto-poiese como resultado da reprodução dessas decisões em uma rede de decisões. Nos termos epistemológicos adotados na pesquisa, as URE e USE são organizações que devem atuar em acoplamento estrutural com a educação e suas organizações, assim como, nos sistemas de interação (professor/alunos) onde a educação acontece de forma intencionada.

Essa atuação, no entanto, é materializada num ambiente comunicativo onde distintos sistemas emitem comunicações e também atuam nos processos educativos, as escolas. Ao observar as demandas da educação e da sociedade, a SEDUC opera na educação com valores inerentes ao sistema político, mas cognitivamente voltada para o sistema educacional como seu ambiente específico e contingente, do qual se diferencia comunicativamente e onde deve atuar de forma interdependente, mantendo sua auto-poiese.

Nessa perspectiva, o questionamento é: De que forma os gestores das URE e USE, como organizações da gestão intermediária, percebem suas ações no Pacto pela Educação e como “comunicam” o pacto pela educação junto às organizações escolares? Os dados empíricos apresentam um contexto de percepção e atuação contraditória da SEDUC em relação à política educacional representada pelo pacto.

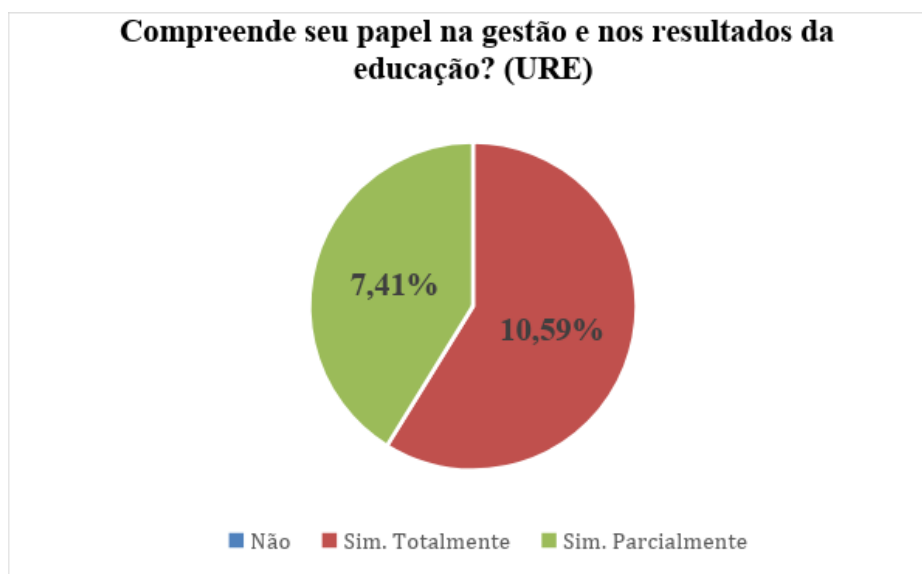
6.6.1 O papel do gestor, pertencimento e fluxo de informações na gestão intermediária: Um “olhar para cima”

Os resultados dos questionamentos da *web Survey* a respeito da compreensão dos gestores de URE e USE em relação à sua participação nas ações do pacto pela educação e de que forma se auto observa como parte da política mostram divergências significativas em

relação à alta gestão (Gráfico 4). Durante os eventos observados entre os gestores da alta gestão e gestão intermediária ficou clara a posição da alta gestão sobre a incapacidade técnica e políticas da gestão intermediária em promover com sucesso as ações educacionais necessárias.

As perguntas aos gestores tiveram como objetivo expressar a auto compreensão sobre a políticas que participa, se concorda, ou não com a alta gestão. A observação identificou também na fala dos gestores que compreensão não significa participação, já que alguns gestores compreendem a política, não concordam com ela, mas não se manifestam por temer represálias.

Gráfico 4- Auto compreensão da gestão (Opinião dos gestores – URE)



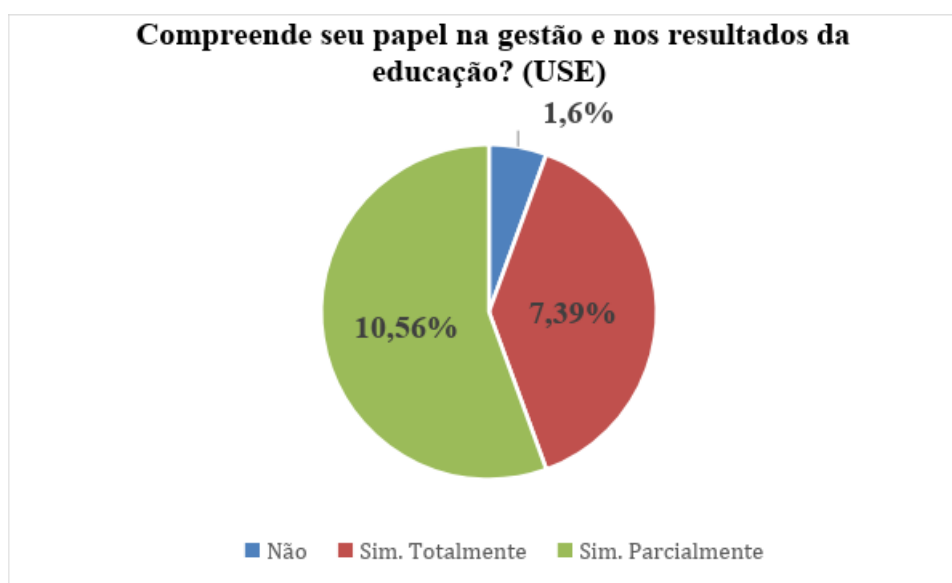
Fonte: Dados *Web Survey* realizado pelo autor (2017).

A compreensão dos gestores sobre seu papel na gestão e sua responsabilidade nos resultados da política não é tão significativa, se relacionarmos os objetivos de ação integrada do pacto no combate ao fracasso escolar com a compreensão dos gestores sobre suas responsabilidades e a necessidade de compromisso efetivo. A compreensão plena de 59% e a compreensão parcial de 41% por parte dos gestores de URE em plena vigência do pacto mostra a baixa sintonia da gestão intermediária nas ações e nos objetivos da política, com o agravante do fato de que esses gestores regionais são mais próximos hierarquicamente da alta gestão, o que exige, em tese, uma sintonia mais fina.

Nas respostas qualitativas, os gestores dessas unidades reclamam da falta de autonomia administrativa e financeira em relação à SEDUC/SEDE que, segundo eles, não leva em consideração a necessidades de celeridade na solução de problemas do cotidiano. Os dados empíricos confirmam a observação realizada quanto às dificuldades do sistema organizacional da SEDUC em responder às demandas com agilidade necessária.

Apesar de apresentar estrutura administrativa voltada para a descentralização administrativa, a falta de autonomia é apontada pelos gestores como obstáculo nas ações educativas. A secretaria ainda apresenta características de centralização e burocracia excessiva que dificulta o enfrentamento se problemas cotidianos de forma autônoma pelos gestores (Falta de carteiras, falta de energia, estrutura das escolas etc.). Pode-se afirmar que, para além da burocracia e centralização, falta transparência e democracia é latente.

Gráfico 5- Auto compreensão da gestão (Opinião dos gestores – USE)

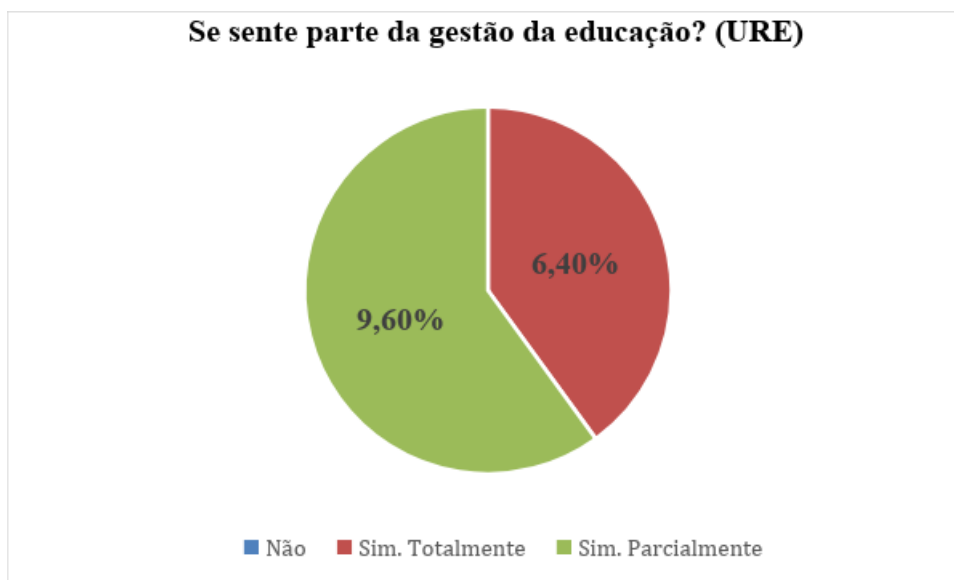


Fonte: Dados *Web Survey* realizado pelo autor (2017).

Nas USE a compreensão plena tem percentual semelhante (39%) e a compreensão parcial é de 56%. A não compreensão por parte de 5% gestores das USE quanto a sua importância vital nas interações com as organizações escolares o é um indicativo de que, em um universo de 20 USE, uma pode sequer saber o que está fazendo no pacto pela educação, ou mesmo, desconsiderando (ou mesmo fazendo oposição) à política educacional em curso. O quadro também confirma a observação realizada pela pesquisa já descrito anteriormente, com os gestores apontando o burocratismo e centralização por parte da SEDUC como obstáculo à atuação da gestão intermediária.

Quanto à participação da gestão na política educacional, a grande maioria dos gestores das URE se sente parcialmente parte da gestão (60%), enquanto 40% se sente parte da gestão de forma plena. Esses gestores, além de não compreenderem a política de forma satisfatória, demonstram não se sentir envolvidos plenamente na gestão. Para as pretensões da política, o nível de participação dos gestores é baixo.

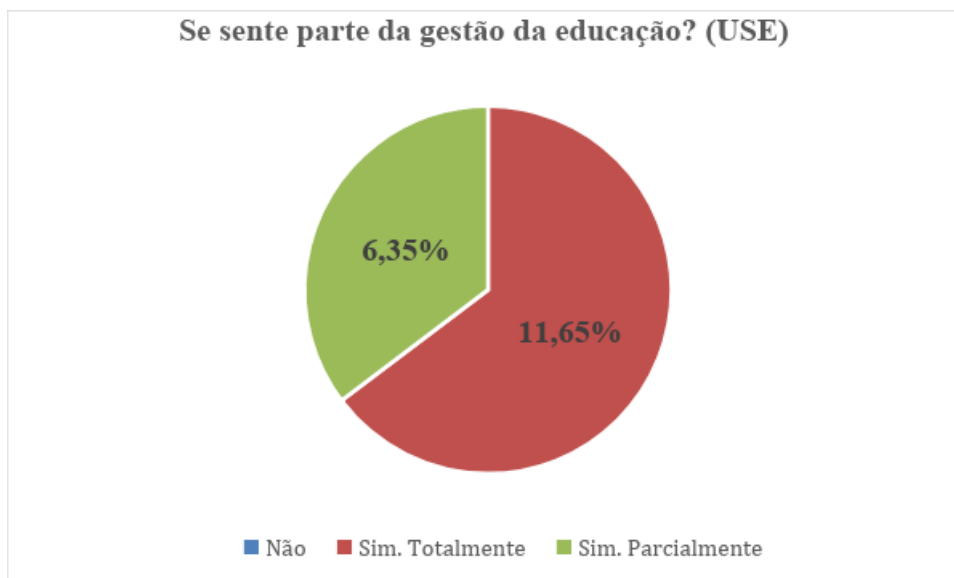
Gráfico 6- Participação na gestão (Opinião dos gestores –URE)



Fonte: Dados *Web Survey* realizado pelo autor (2017).

Nas USE a situação é melhor com 65% dos gestores se sentindo totalmente parte da política proposta pelo pacto, enquanto 35% participa parcialmente e 20% não se sente comprometido.

Gráfico 7- Participação na gestão (Opinião dos gestores – USE)



Fonte: Dados *Web Survey* realizado pelo autor (2017).

Essa diferença das USE em relação às URE, pode estar relacionada a localização geográfica. As USE fazem parte de uma organização administrativa para a gestão das escolas da região metropolitana de Belém, região próxima da sede da secretaria de educação, o que permite um fluxo maior de informações sobre as ações da política, enquanto as URE estão

geograficamente mais distantes da sede. O aparato tecnológico existente ainda não garante a redução das distâncias devido a elementos burocráticos centralizados já descritos.

Para fazer parte o gestor precisa ter compreensão plena do pertencimento e das regras de uma organização e ter claros seus critérios que definem sua atribuição e hierarquias e, conseqüentemente, suas diferenciações em relação ao ambiente. O que as evidências indicam problemas de incompreensão por parte dos gestores das atividades básicas inerentes ao cargo que ocupam, o que, certamente, influencia na cadeia de decisões e ações dessas organizações durante o processo de implementação da política, com conseqüências negativas à gestão.

A incompreensão se apresenta ainda nos dados sobre o acompanhamento pedagógico das ações do pacto. Esse acompanhamento deve monitorar políticas educacionais nas escolas e acompanhar seus efeitos nas organizações escolares e na aprendizagem. Dos gestores de URE, 65% não fazem acompanhamento pedagógico direto, mas somente por meio dos relatórios das escolas e 25% fazem esporadicamente. Nas USE o acompanhamento por meio de reuniões com os diretores de escolas é de 75% e por meio de visitas esporádicas é de 25%. Os relatórios são encaminhados à USE 19.

A URE 19, tem estrutura administrativa diferenciada. Enquanto as outras URE têm relação direta com as escolas e enfrentam problemas da extensão territorial do Estado e tecnologia deficitária, essa URE administra as escolas por meio das USE. A proximidade territorial e tecnológica permite um acompanhamento pedagógico mais efetivo das USE com as escolas e prestação de contas à URE 19.

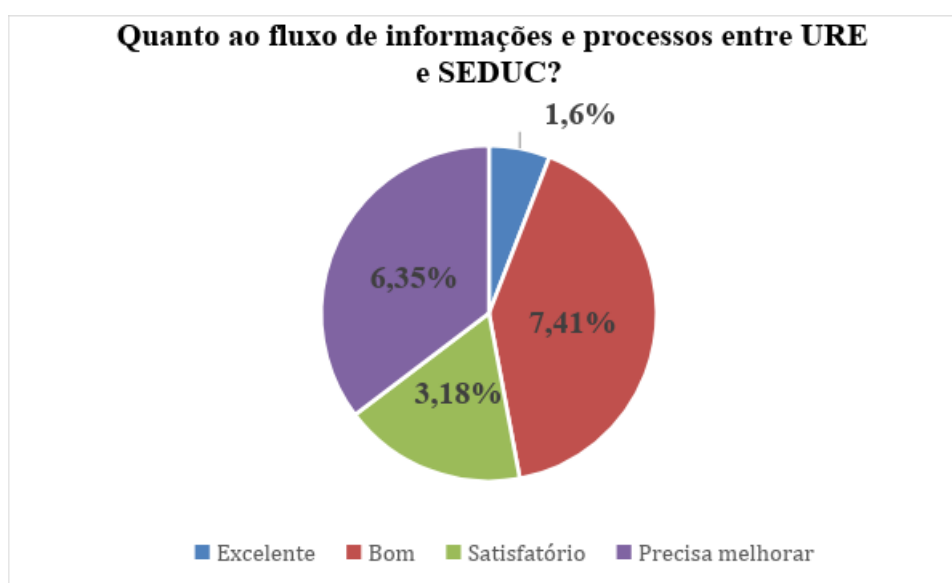
As URE fazem relatórios sobre suas ações nas escolas para a secretaria adjunta de ensino, que deveria retornar o fluxo para as diretorias de ensino. No caso da pesquisa, a diretoria de ensino médio. A direção geral do ensino médio nos informou, com certa decepção, que as URE não são obrigadas a enviar relatórios para as diretorias de ensino e sim para secretaria adjunta de ensino – SAEN, por não constar no organograma atual SEDUC. A SAEN, por sua vez, como foi percebido na fala da diretora de ensino, não mantém um fluxo de informações satisfatório com as diretorias de ensino.

A complexidade da SAEN, como afirmou o próprio secretário adjunto em sua fala no evento já descrito na fase de observação, não garante o fluxo contínuo dos processos. Informações desconstruídas e o tempo de espera por respostas não permitiu o acesso aos relatórios da SAEN, ou mesmo confirmar sua existência. Os relatórios anuais de gestão não foram considerados por abordar questões específicas de gestão e planejamento orçamentário e não aspectos pedagógicos.

Portanto, quanto aos aspectos compreensão e participação na política de combate ao fracasso escolar, a gestão intermediária demonstra *déficit* de compreensão e, logicamente de participação na política educacional. O déficit de compreensão por organizações do próprio sistema político a respeito de um problema que exige “irritação mútua” com o sistema educacional para seu enfrentamento, representa redução de poder comunicativo do sistema político nas relações intersistêmicas de combate ao fracasso escolar. Déficit de compreensão gera déficit de participação, que gera déficit na atuação da gestão intermediária na educação no Estado.

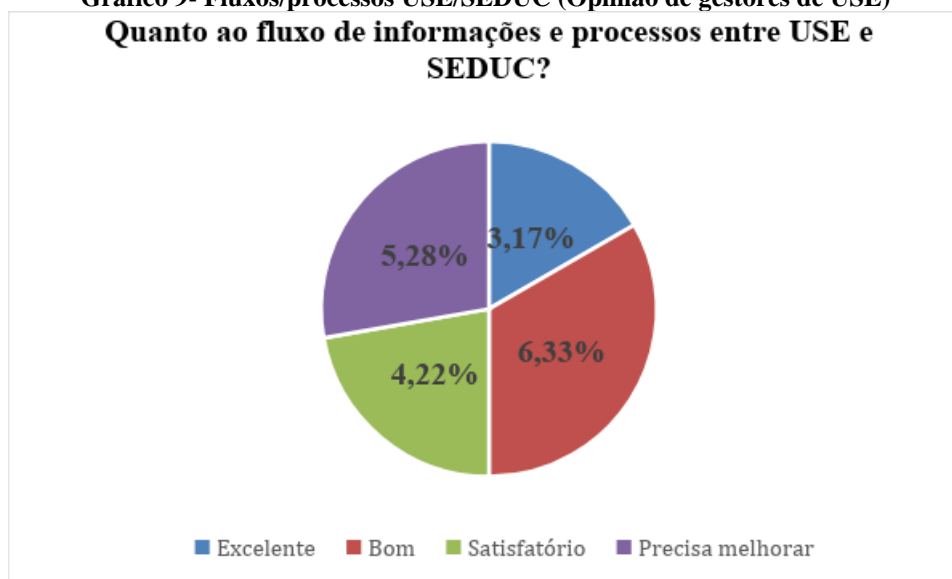
Outro aspecto que contribui para esse cenário de “conexão administrativa débil” é a regularidade do fluxo de informações interna da SEDUC. A atuação das URE e USE na política educacional depende de um fluxo de informações que suporte os complexos processos e ações do pacto e promova uma conexão funcional forte para o sucesso da política, a pesquisa abordou a percepção dos gestores a respeito desses processos por ocasião de suas necessidades cotidianas. As respostas mostram deficiências consideráveis a serem sanadas.

Gráfico 8- Fluxos/processos (Opinião de gestores – URE)



Fonte: Dados *Web Survey* realizado pelo autor (2017).

**Gráfico 9- Fluxos/processos USE/SEDUC (Opinião de gestores de USE)
Quanto ao fluxo de informações e processos entre USE e SEDUC?**



Fonte: Dados *Web Survey* realizado pelo autor (2017).

Os gráficos 8 e 9 mostram que, na opinião dos gestores, a excelência no fluxo de informações e processos exigidas no Pacto pela Educação está muito distante do ideal perseguido pelo sistema político. Quando a relação é com a alta gestão (SEDUC), a necessidade de melhoria do fluxo interno apontada pelos gestores de URE (35%) e de USE (29%) é bastante significativo para quem persegue a excelência. Na gestão intermediária, mais de 30% consideram problemas de fluxo como obstáculo a ser enfrentado.

Nas respostas qualitativas e durante a fase de observação, os gestores pedem mais encontros, mais formação, canais de comunicação diretos com a SEDUC etc. Segundo os gestores, esse fluxo não é satisfatório e permite situações de isolamento administrativo em algumas URE e o estrangulamento das ações nas escolas.

O Pacto pela Educação exige para seu sucesso a excelência no fluxo de informações e processos entre os níveis hierárquicos das organizações responsáveis, ou seja, a conexão dos níveis hierárquicos em alto nível, como mostram seus objetivos e metas. Entretanto, quando cerca de 30% dos gestores consideram que o fluxo precisa melhorar ou é apenas satisfatório (18%), mostra um cenário difícil para a gestão em manter os fluxos estáveis, mesmo a nível interno dessas organizações. A excelência é percebida por 6% dos gestores de URE e 18% das USE, índices pífios para desafios difíceis e de curto prazo e o índice bom não abrange sequer 50%, insuficiente para garantir o fluxo necessário.

Portanto, ao “olhar pra cima” a gestão intermediária identifica problema no centralismo burocrático, administrativo e financeiro da SEDUC e no fluxo das informações com a alta gestão deficiências como deficiências a serem sanadas para o sucesso da política.

As URE e USE, atuam como executoras das ações do pacto junto às organizações escolares, que por sua vez, são os “lócus” do fracasso escolar. Portanto, a interação entre essas organizações é vital para o sucesso da política educacional e deve se materializar por meio de uma “simbiose” de objetivos nas ações pedagógicas de combate ao fracasso escolar. Mas essa simbiose depende de uma conexão administrativa forte da gestão intermediária com a alta gestão, característica que não foi confirmada empiricamente pela pesquisa.

A alta gestão não observa na gestão intermediária as competências mínimas para atuar sob os conceitos de gestão adotados por ela e tenta fazer com que seu “braço político” mude de postura adotando medidas de impacto de forma hierarquicamente vertical com objetivo de racionalizar a gestão de acordo com as exigências da política (Conhecimento técnico e administrativo, compromisso, participação, lealdade políticas etc.). O objetivo é promover a sintonia necessária das organizações da gestão intermediária com a política. Os dados, no entanto, apontam para uma realidade diferente.

As evidências mostram uma postura reativa da gestão intermediária diante dos aspectos relatados por meio de uma prática discursiva defensiva em relação à alta gestão, que se materializa na justificativa de sua atuação abaixo das expectativas em razão dos problemas como o de fluxo das informações, falta de autonomia administrativa e financeira e desconhecimento da política em andamento. A postura reativa da gestão intermediária é resultado dessa “desconfiança mútua” entre as duas instâncias do sistema administrativo, que deveriam atuar sob forte conexão.

Sob o ponto de vista dos sistemas sociais autorreferenciais de Luhmann, a conexão débil entre duas instâncias de um mesmo sistema administrativo, como mostrado pelas evidências da pesquisa, poder ser considerado epistemologicamente, um ponto que precisa ser enfatizado. Em seguida, essa novidade empírica será descrita, evidenciando o conceito de organização no aporte teórico de Luhmann.

6.6.2 A conexão intrasistêmica débil da SEDUC e as implicações nos processos comunicativos internos.

As organizações, na perspectiva de Luhmann, são sistema autônomos que produzem operações próprias e se distinguem do ambiente em processos de autoprodução. Essa distinção e autoprodução são construídas por meio de *decisões*. O significado das decisões depende do contexto de decisões da própria organização, que conecta novas decisões considerando a “memória histórica” das decisões anteriores que garante sua autorreferência.

Como sistemas autopoieticos, as organizações são fechadas em sua autorreferência, porém, cognitivamente abertas para “irritações ou perturbações” do ambiente selecionados internamente. Luhmann afirma: “No contexto da reprodução autopoietica, o ambiente como irritação, perturbação e ruído só se torna significativo para o sistema quanto pode ser relacionada com as redes de decisões do sistema” (LUHMANN, 1992, p. 73).

O conceito de organização em Luhmann é centrado na autorreferencialidade como elemento principal dos sistemas. Ao descrever a ação da SEDUC em ações de enfrentamento do fracasso escolar a partir das comunicações emitidas por essa organização, é necessário considerar a comunicação como identidade fiel da observação dessa organização em relação do fenômeno. Entretanto, as evidências da pesquisa mostraram contradições internas no âmbito administrativo que indicam que a comunicação emitida pela organização não é homogênea.

No interior do sistema administrativo, a alta gestão e a gestão intermediária percebem o pacto pela educação de maneira diversa e o comunicam de forma diferente, quando deveriam atuar sob comunicação única. A nível conceitual, poder-se-ia afirmar que existe uma “cisão na comunicação” com implicações consideráveis na ação da SEDUC no pacto pela educação, sobretudo na redução da comunicação política do pacto no âmbito de sua execução.

Essa cisão na comunicação confirma empiricamente a tese proposta pela pesquisa nesse aspecto. O que não seria possível se a análise ficasse reduzida aos aspectos estruturais do sistema administrativo e dos objetivos e metas do pacto pela educação.

6.7 A gestão intermediária observa sistema educacional: Um “olhar para baixo” do nível hierárquico

O fluxo hierárquico da alta gestão em direção à gestão intermediária da SEDUC, que deveria ocorrer em processos de interação homogêneos e fluxos contínuos, apresenta contradições, como mostrou o contexto empírico da pesquisa. As evidências mostram ainda, outra postura reativa identificada na gestão intermediária quanto a seu baixo desempenho. É a transferência de responsabilidade pelos resultados para as organizações escolares.

Essa reação é identificada nas contradições demonstradas quando a gestão intermediária observa o sistema educativo como lócus de efetivação das ações da política. A gestão intermediária e as organizações escolares são, ao mesmo tempo, organizações de sistemas diferentes, com visões de mundo diferentes que precisam atuar em interação, sem prejuízo das respectivas autopoiese, ou seja, a compreensão mútua dos objetivos e das ações da gestão e as

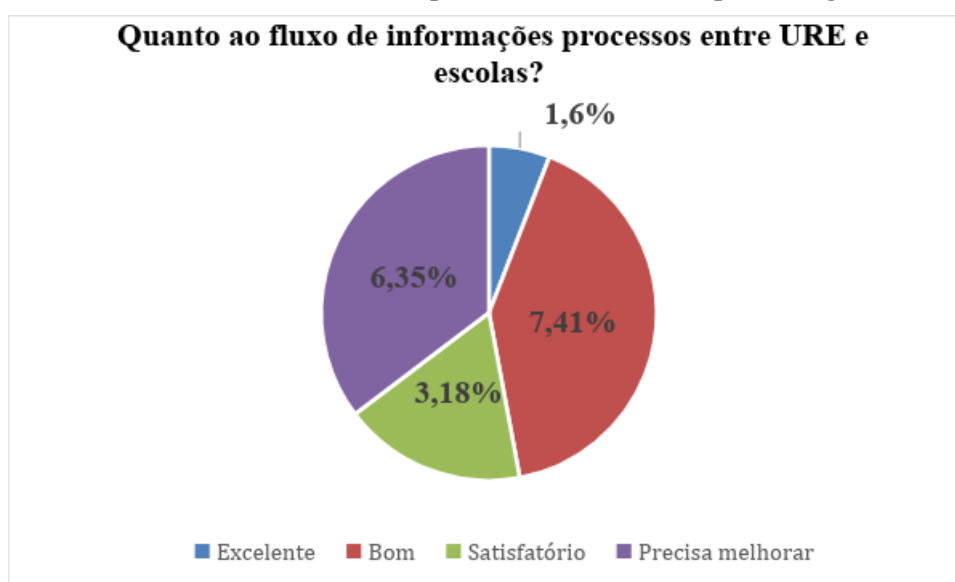
operações pedagógicas ocorridas nas escolas, o que proporciona, na concepção teoria aqui utilizada, a simbiose na ação política de combate ao fracasso escolar.

A diferenciação de um sistema educacional, em Luhmann, pressupõe a criação e o funcionamento de uma rede de escolas, o que por sua vez exige a disponibilidade de prédios, onde se dará o ensino, que se deve ocorrer sem a influência do proprietário dos prédios (governo, empresários, igrejas etc.) É necessário também a atuação de professores e recursos financeiros para que a educação aconteça, sem a influência dos proprietários (Estado ou empresários). Essa estrutura é garantida pelo sistema político via ação estatal e os professores lutam para que isso não se transforme em interferência na autonomia das operações do sistema educacional.

As operações educacionais devem ser autônomas e autorreferenciais (NEVES, 2003, p. 21), que faz as operações pedagógicas pertencerem ao ambiente do sistema educacional. O resultado é que ações políticas no sistema educacional devem considerar a escola como sistema autônomo.

A Demonstração empírica dessa relação foi efetivada por meio de uma estratégia metodológica que possibilitasse a observação da gestão intermediária “olhando para baixo”, analisando primeiramente o fluxo de informações entre a gestão intermediária e as escolas. Em seguida, a opinião dos gestores sobre o trabalho docente e a políticas educacional.

Gráfico 10 - Fluxos/processos com escolas (Opinião de gestores)



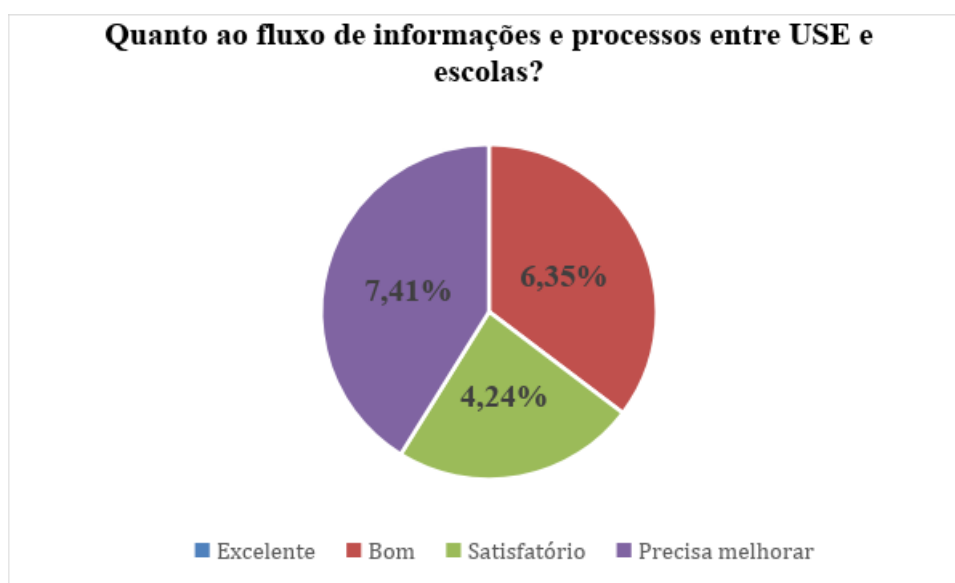
Fonte: Dados *Web Survey* realizado pelo autor (2017).

Para os padrões exigidos pelo Pacto, é preocupante a gestão intermediária considerar que o fluxo de informações entre a gestão e as escolas precisa melhorar em 41%. Na adição

com o índice “satisfatório” (18%), que não significa o necessário para as ações do pacto, pode-se afirmar que 59% dos gestores de URE percebem problemas de fluxo de informações entre a SEDUC e as escolas como importante fator de gargalo nas ações. O ideal proposto pela política exige simbiose justamente das organizações políticas mais próximas do sistema educacional. Nesse ambiente institucional, as bases para a construção de um pacto são reduzidas, senão inexistentes.

O fluxo de informações entre as USE e as organizações escolares, que deveriam atuar de forma mais integrada, próximas da excelência, apresenta índices preocupantes.

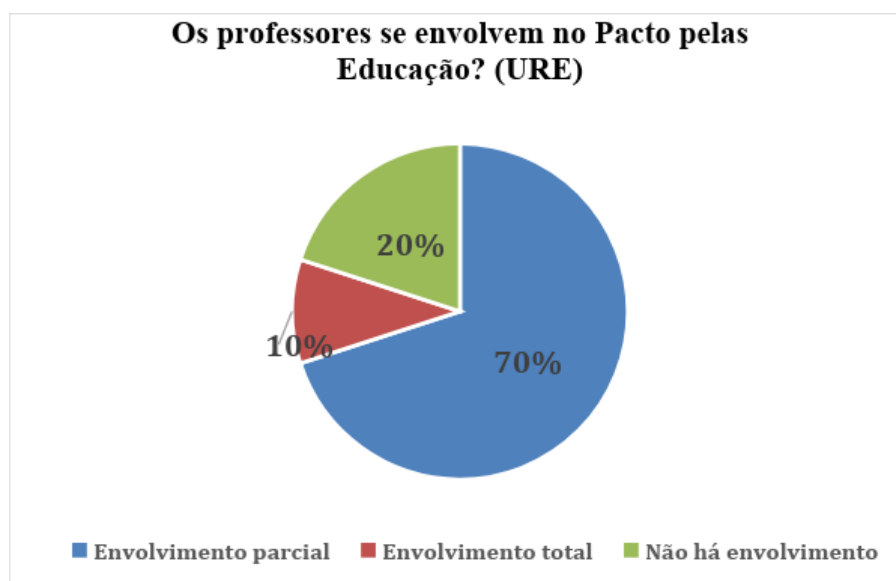
Gráfico 11 - Fluxos/processos com escolas (Opinião de gestores – USE)



Fonte: Dados *Web Survey* realizado pelo autor (2017).

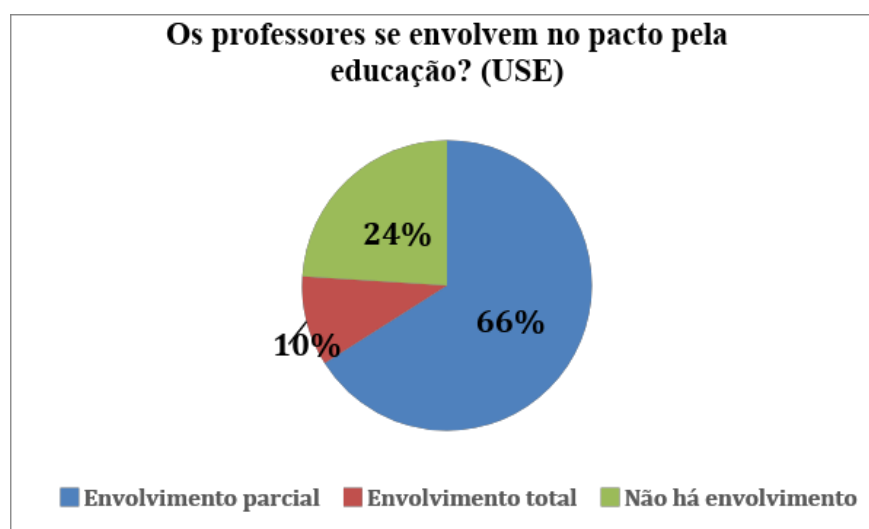
Apesar da proximidade da relação ser demonstrada nas respostas dos gestores de USE (24% e 35%), o “precisa melhorar” norteia a execução da política, e se torna mais latente que os objetivos do Pacto pela Educação quando estes estão desconectados do cotidiano das salas de aula devido à falta de sintonia gestão/escolas quando se trata de aprendizagem, que precisa melhorar. Essa falta de sintonia aparece quando os gestores emitem opinião sobre o envolvimento dos professores no pacto pela educação.

Gráfico 12 - Envolvimento de professores no pacto (Opinião de gestores – URE)



Fonte: Dados *Web Survey* realizado pelo autor (2017).

Gráfico 13 - Envolvimento de professores no pacto (Opinião de gestores – USE)

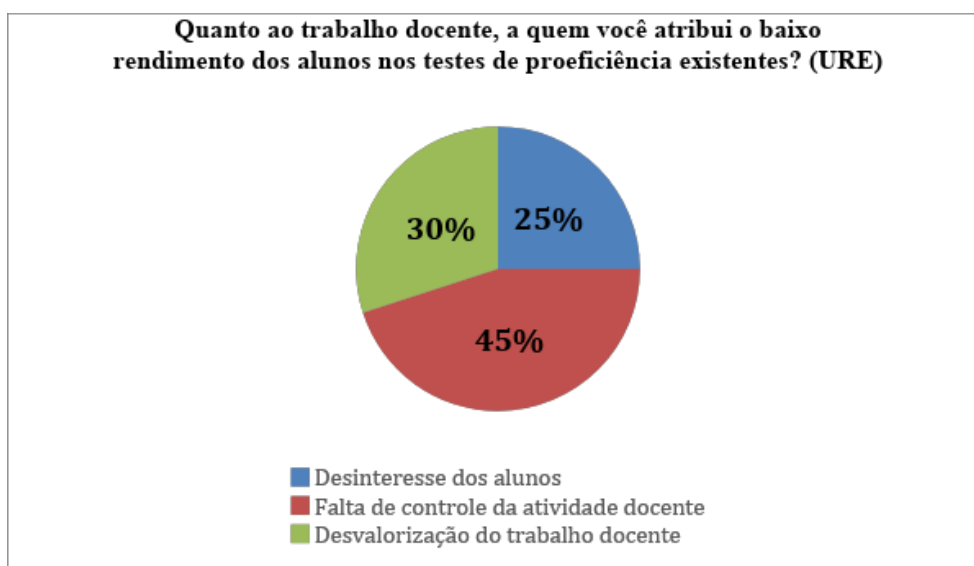


Fonte: Dados *Web Survey* realizado pelo autor (2017).

A gestão intermediária considera os professores envolvidos parcialmente nas ações do pacto pela educação, ou mesmo sem envolvimento algum (Gráficos 11 e 12). Esse cenário, além de confirmar a relação tensa da gestão com o ensino, aparece nas etapas da pesquisa como sério obstáculo a ser superado, como já identificado na fase de observação. O envolvimento das escolas e, sobretudo dos professores, é fundamental em qualquer política que envolva ações no sistema educacional. Quando emitem opinião sobre o trabalho docente nas respostas qualitativas livres, a percepção é confirmada com sugestões que denunciam controle frouxo da atividade docente pela própria gestão.

Envolver os professores no pacto é função vital, pois é nos sistemas de interação que os temas da política podem ser pautados em sala de aula, pelo professor. O envolvimento dos professores está diretamente relacionado à atuação da gestão das URE e USE na construção de um ambiente favorável. Quando se referem ao pouco envolvimento dos professores no pacto pela educação, os gestores confirmam sua incapacidade de gestão da política nas escolas e novamente transferem a responsabilidade pelo fracasso para outros agentes, agora os professores e alunos.

Gráfico 14 - Trabalho docente e fracasso escolar (Opinião de gestores – URE)



Fonte: Dados *Web Survey* realizado pelo autor (2017).

A postura da gestão em relação aos professores é resultado de processos construídos historicamente entre o sistema político e educacional, processos marcados pela tensão política, sobretudo em relação aos professores e suas lutas legítimas por melhores condições de trabalho e remuneração. É hábito estabelecido na gestão considerar os professores como obstáculo às políticas governamentais e não parceiro nas operações pedagógicas. A relação entre professores e gestão se desenvolve no âmbito estritamente administrativo (carga horária, transferências, reclamações, processos, etc.), e a gestão usa os mecanismos administrativos à sua disposição não somente no sentido do controle funcional, mas em muitos casos, como discriminação pessoal ou política.

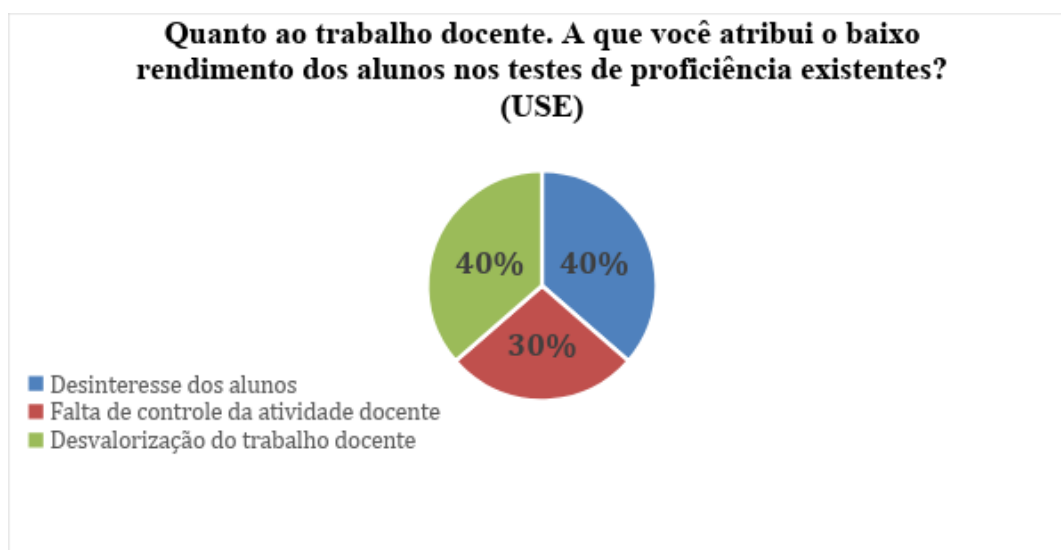
É nessa relação tensa que a gestão deve atuar. Logo sua comunicação para a educação, que deveria ser no sentido de “irritá-la” para a absorção das ações educativas do pacto, tem efeito contrário. A percepção da gestão em relação aos professores é semelhante à que a alta gestão tem da gestão intermediária: falta de compromisso e responsabilização pelo fracasso.

Essa postura mostra certo auto isolamento da gestão em relação aos sistemas de interação que vai levar as ações do pacto para as salas de aula.

Esse isolamento é claro quando os gestores avaliam a participação do agente principal para o sucesso da política, o professor, no fracasso escolar. Segundo os gestores de URE o fracasso escolar também é relacionado a falta de acompanhamento do trabalho pedagógico do professor pela gestão (45%), que, por coincidência, é função de sua responsabilidade e não é realizado. Aqui, a gestão intermediária reconhece sua incapacidade de gestão pedagógica, onde tem a figura do diretor como agente responsável pela execução das ações nas escolas.

O interessante é que 30% dos gestores atribuem o fracasso escolar à desvalorização do trabalho docente. Uma posição pouco coerente com a posição crítica dos gestores em relação ao trabalho docente. Uma explicação possível seria que vários desses gestores são oriundos da docência, mas esse aspecto não foi abordado na pesquisa de campo, o que não permite uma conclusão precisa. Outro fator de fracasso para os gestores de URE é o desinteresse dos alunos pelos estudos (25%).

Gráfico 15 - Trabalho docente e fracasso escolar (Opinião de gestores – USE)



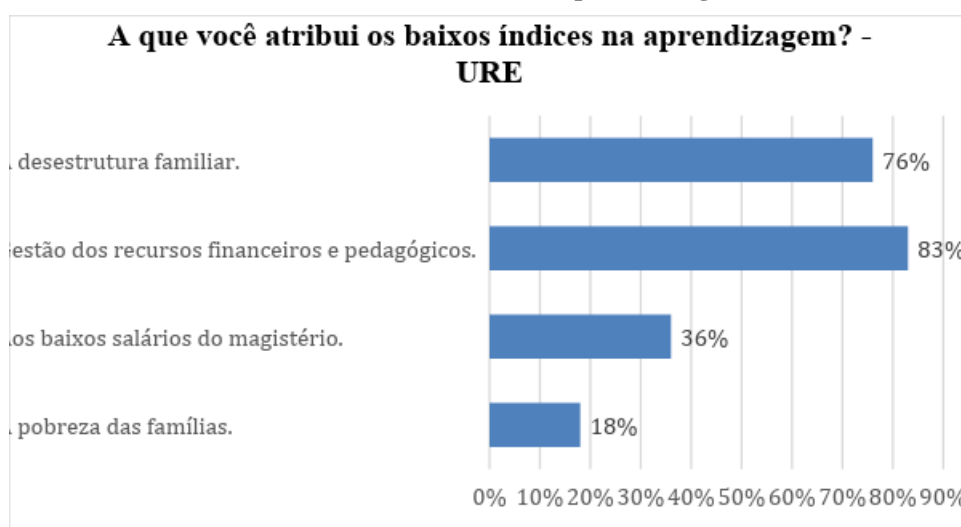
Fonte: Dados *Web Survey* realizado pelo autor (2017).

Para os gestores de USE, no entanto, o desinteresse dos alunos é fator principal para o fracasso escolar (40%) ao lado da desvalorização do trabalho docente. Essa diferença de opinião pode estar relacionada à maior proximidade dos gestores de USE do trabalho escolar e dos professores, facilitada pela proximidade geográfica e melhor aparato tecnológico disponível na RMB, situação já relatada anteriormente. O fato de alguns gestores de USE serem professores de carreira explica essa interação maior com a visão da escola em relação ao fracasso. Funciona

estratégia de aproximação de diminuição da rejeição da gestão pelos professores. Nesse caso, responsabilizar o aluno também aparece como alternativa. No entanto isso não parece reduzir o isolamento da gestão intermediária do ambiente escolar.

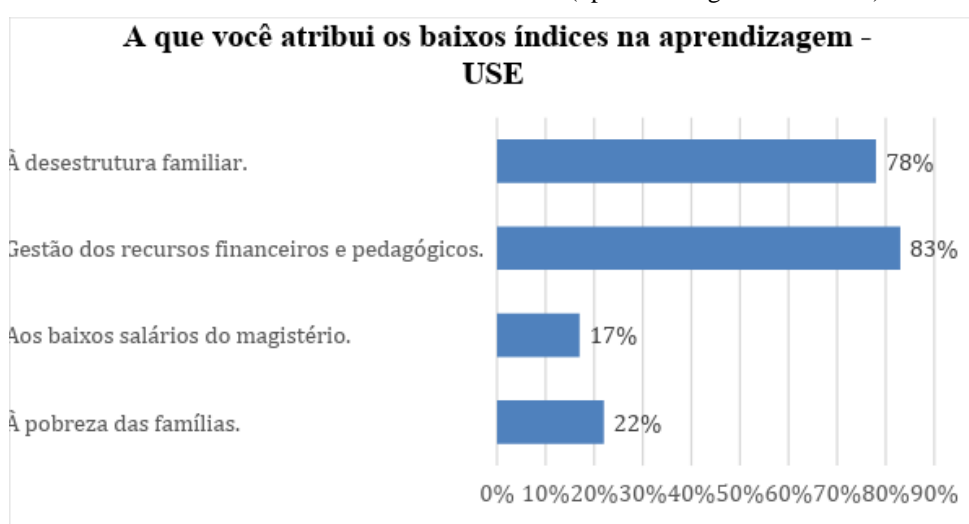
Ao serem questionados a observar aspectos mais amplos como causas do fracasso escolar a partir da visão da gestão, os gestores apontam para elementos de dentro e fora do sistema, ou seja, do ambiente (opção de mais de uma resposta).

Gráfico 16 - Causas do fracasso escolar (opinião dos gestores – URE)



Fonte: Dados *Web Survey* realizado pelo autor (2017).

Gráfico 17 - Causas do fracasso escolar (opinião dos gestores – USE)



Fonte: Dados *Web Survey* realizado pelo autor (2017).

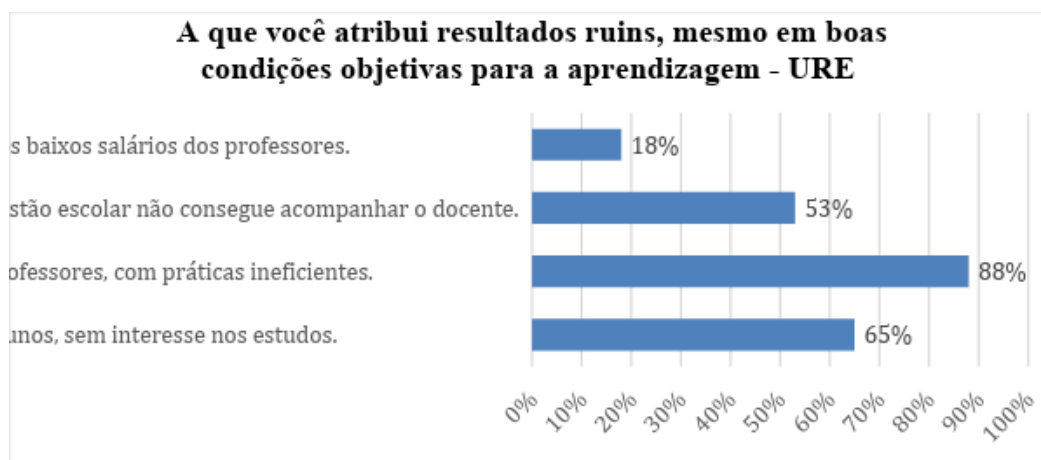
Aqui é observada a comunicação emitida pela gestão intermediária quando “olha para dentro”, ou seja, a quem os gestores atribuem o fracasso escolar no âmbito administrativo. As evidências apontam para uma reflexão semelhante da gestão em relação à produção acadêmica

sobre o assunto mostrado na revisão sistemática da literatura no segundo capítulo deste texto. É recorrente atribuir o fracasso escolar à elementos como a desestruturação familiar e pobreza (quase 90%).

Interessante é o alto percentual de respostas o fracasso escolar é atribuído à gestão dos recursos e pedagógicos pela gestão. É como se a pergunta fosse feita aos professores da rede, que têm na gestão seu alvo preferido de responsabilização. Para mais de 80% dos gestores das URE e USE a responsabilidade é da própria gestão, ou seja, deles mesmos. Paradoxalmente, como gestão, não se sente responsável por pelo fracasso escolar. Isso tem uma explicação: eles não são os responsáveis pela alocação destes recursos e sim a alta gestão. Mas, como executores da política são responsáveis sim, pelos baixos índices. É a falta de integração discursiva entre as duas esferas da administração, justamente na questão central de sua responsabilidade, a gestão para o sucesso.

A gestão também não se sente responsável quando as condições objetivas da aprendizagem estão presentes nas boas escolas da rede estadual, sem, no entanto, refletir em melhores índices.

Gráfico 18 - Causas do fracasso escolar (opinião dos gestores – URE)



Fonte: Dados *Web Survey* realizado pelo autor (2017).

Aqui a gestão continua a apontar para si mesma (mais de 50%), mas responsabiliza a ineficiência dos professores (mais de 80%) e o desinteresse dos alunos (mais de 60%) com muito mais ênfase.

Como já mostrado anteriormente, a gestão não consegue acompanhar o trabalho pedagógico nas escolas e sabe que parte dos professores e diretores de escolas se aproveitam dessa deficiência administrativa e não são tão vigilantes em suas práticas. No entanto, a gestão

não pode se eximir de uma responsabilidade que é sua e para ser exercida precisa, além da experiência no magistério, de conhecimento técnico.

As respostas qualitativas livres foram agrupadas e reforçam esse aspecto. Ao enfatizarem carências de conhecimentos dos gestores não somente na dimensão administrativa, como também nas áreas jurídicas, infraestrutura, recursos humanos e financeiros. Essa situação pode estar relacionada a origem profissional desses profissionais: professores ou diretores de escolas, em sua maioria. São profissionais com longa atuação em sala de aula e que assumem a gestão das escolas ou funções burocráticas na sede administrativa a convite da SEDUC pela experiência acumulada e participação político-partidária.

São esses profissionais, com forte experiência pedagógica e política, mas não de gestão, que assumem cargos diversos na gestão intermediária. Eles passam a exercer cargos na burocracia como recompensa pela fidelidade política e pelo alinhamento com a proposta política do governo. A mudança de função não parece ser acompanhada da mudança do discurso pedagógico para o discurso de gestão, fundamental para a conexão funcional interna do sistema.

Na gestão, justificam as dificuldades enfrentadas transferindo a responsabilidade para a alta gestão (acima) e para os professores (abaixo). Ao assumirem funções de gestão não desenvolvem um “comportamento de gestor”, não combatem o “discurso” dos profissionais da educação, especialmente professores. Não conseguem construir um contra discurso.

Ao contrário, ora responsabilizam a alta gestão pelo fracasso, ora responsabilizam os antigos colegas, se distanciam dos objetivos pedagógicos e não assumem responsabilidades e participação no fracasso escolar. Ao atribuir o fracasso a problemas de gestão, os próprios gestores indicam que não se sentem parte da gestão, o que confirma a divergência de interpretação da comunicação política intrasistêmica.

O discurso da docência, caracterizado, sobretudo pelas lutas do passado contra o próprio governo permanece muito forte, agora no gestor, que de maneira consciente, ou não, faz uso desse discurso com mostram os dados sobre responsabilização pelo fracasso. Em outros termos, os gestores intermediários, no exercício da função, não abandonam o discurso da docência em favor da eficiência na gestão quando a exercem.

Na perspectiva de Luhmann (então tá 2003), na ação no sistema educativo torna-se fundamental que as organizações do sistema político desenvolvam capacidade reprodutiva das comunicações do sistema político para que atuem na educação de acordo com a visão de mundo desse sistema, mas cognitivamente voltado para seu ambiente, o sistema educacional. As comunicações do sistema político devem envolver “irritação mútua” com as comunicações do

sistema educacional. Cada sistema funciona com objetivo comum, sob seus códigos, de forma integrada, porém autônoma.

As decisões da gestão intermediária estão voltadas à execução dessas ações no contexto das organizações escolares. Logo, sua atuação é técnica, com implicações pedagógicas, principalmente no trabalho das USE, que deve contribuir para formação de um ambiente favorável a essa simbiose. A postura de auto isolamento em relação às organizações escolares não permite à gestão intermediária irritar os sistemas de interação no sentido da “distinção e simbiose” necessário para uma relação integrada entre os sistemas político e educacional (Neves, 2003) que garanta o alcance dos objetivos propostos pela política.

Ao responderem questões sobre a formação para os professores, gestores de USE dizem que isso pode reduzir a “ausência de voluntariedade” destes, reproduzindo um antigo conflito entre gestão administrativa e gestão de aprendizagem, além de reproduzir o isolamento da gestão em relação aos processos pedagógicos. É comum a gestão relacionar o fracasso da aprendizagem à falta de compromisso dos professores e isso sempre contamina o ambiente de interação entre gestão e sala de aula.

O ambiente favorável depende da compreensão das comunicações emitidas pela gestão intermediária para sistema educacional. O campo foi “minado” pela alta gestão e a gestão intermediária, ao adotar a postura do repasse de responsabilidade, se “fecha cognitivamente”, em relação à alta gestão e os sistemas de interação das organizações escolares, gerando gargalos na atuação da SEDUC e aumentando a improbabilidade do sucesso da política.

Os dados mostram a incapacidade da gestão de envolver a escola de forma efetiva nas ações da política por meio do diálogo democrático com os professores e construindo um ambiente favorável às mudanças e que estas sejam observadas e selecionadas pelas estruturas internas do sistema educativo. Isso resulta em problemas de comunicação entre as organizações.

A percepção da gestão a respeito do professor é importante, pois permite a observação da organização responsável pela interação com o sistema educacional em relação aos sistemas de interação, onde a aprendizagem acontece. E na interação professor/aluno que forma a unidade do sistema educativo. Essa percepção, em termos teóricos, deveria ser de observação e irritação mútua nas ações intersistêmicas do pacto pela educação como políticas para melhorar a educação do Estado. As evidências mostraram problemas nessa interação.

7 A PERCEPÇÃO DO PROFESSOR E AS ESTRATÉGIAS DE RESISTÊNCIA ÀS AÇÕES POLÍTICAS: A CIRCULARIDADE DO FRACASSO.

Os professores, como parte do sistema de interação do sistema educacional, têm papel determinante na implementação das políticas no sistema educacional. Em oposição à teoria da aprendizagem, que envolve professor e aluno em papéis simétricos nos processos de aprendizagem, Luhmann chama a atenção para assimetria de papéis no ensino onde os professores ensinam (comunicam) e os alunos unem-se à comunicação de ensino, ou seja, aprendem (QVORTRUP, 2005).

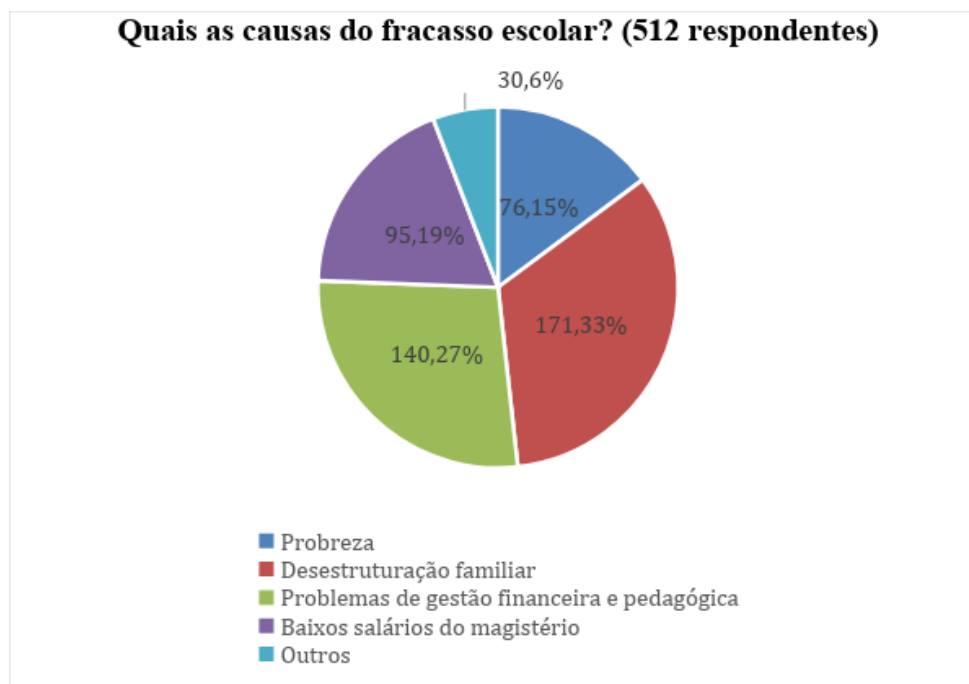
Na próxima seção, serão apresentados dados do *Web Survey* que teve como objetivo verificar a percepção do sistema dos sistemas de interação (com ênfase no professor), enquanto parte do sistema educacional, sobre o fracasso escolar e a quem ou a quais fatores ele (professor) atribui o fracasso, como percebem suas condições objetivas de trabalho e como lidam com o pacto pela educação.

Antes, esclareço que o objetivo desse questionamento junto aos professores foi perceber a visão geral dos professores sobre o fenômeno (permanência do fracasso escolar). A opção por múltiplas respostas as perguntas no questionário permitiram identificar a forma como o sistema professor observa o fenômeno sob várias perspectivas.

7.1 A observação do sistema professor sobre o fracasso no ensino médio

Os resultados do Quadro 1 mostram a visão dos professores sobre o fenômeno estudado, mas sob olhares que demonstram certa ambiguidade na atribuição de responsabilidades pelo fracasso escolar. Aqui os professores respondem sobre os fatores causadores do fracasso escolar. Neste quesito foi permitido marcar mais de um fator.

Gráfico 19 - Causas do fracasso escolar (Opinião dos professores)



Fonte: Dados *Web Survey* realizado pelo autor (2017).

Aspectos como pobreza e desestruturação familiar são apontados de forma contundente pelos professores do ensino médio da rede pública como causa do fracasso, mostrando percepção bastante debatida a nível de literatura internacional, sobretudo nos trabalhos de Ruiz (2014), Pezzi e Marin (2017), Macedo (2014), Langenkamp (2010), Mangino e Cavalieri (2015) que, de forma crítica, afirmam que esses fatores são passíveis de contestação na atualidade.

A literatura nacional, sobretudo nas pesquisas de Franceschini e Miranda-Ribeiro (2016), Nunes e Pontes et al. (2014), Da Silva e Rezende et. al. (2016), Gomes (1999), Lima e Gomes (2013), adicionam outros fatores, além desses que criam problemas para a permanência dos jovens no ensino médio tais como: Permanência não garante sucesso; Expectativas em relação às escolas pelos jovens; raça/cor e reprovação etc.

Ao apontar a pobreza e a desestruturação familiar com alta relevância nas causas do fracasso escolar, os professores focam seu “olhar pra baixo” no fenômeno, ou seja, o fracasso é atribuído ao indivíduo (o aluno) que é pobre e de família “desestruturada”, por isso não aprende. Quanto ao aspecto dos baixos salários do magistério é evidente a relação como resultado de uma realidade histórica no Brasil de desvalorização docente bastante arraigada no sistema docente e na sociedade em geral que trataremos mais adiante.

Os professores apontaram para outras questões como causa do fracasso escolar. A maioria (63%) dos professores associa o fracasso à problemas de gestão pedagógica e

financeira. Quando verificamos esse percentual de respostas dos próprios gestores sobre seu trabalho e, ainda, da própria “alta gestão” sobre a ineficiência da “gestão intermediária”, encontramos uma postura, por parte dos professores, de chamar a gestão para responsabilidade pelo problema. Os professores associam os reflexos dessa ineficiência e as ações pedagógicas de interação na aprendizagem em sala de aula.

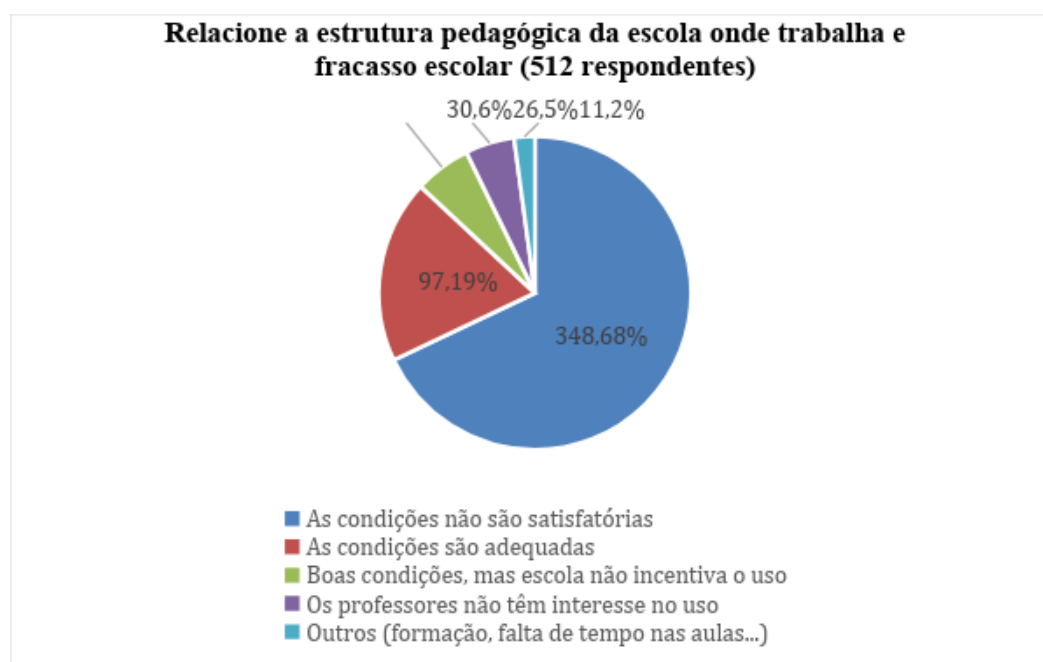
Ao atribuírem o fracasso escolar a problemas de gestão financeira, pedagógica e de salários, os professores observam a questão agora com “olhar pra cima” envolvendo o sistema político e administrativo na responsabilização do fracasso escolar. A atribuição da responsabilidade pelo fracasso e sua solução a fatores externos à sua atuação, os professores se isentam da responsabilidade e vêm outros agentes como responsáveis pelas condições objetivas das estruturas necessárias para o sucesso educacional, ou seja, a culpa do fracasso é do governo que não oferece as condições para um bom ensino e não do professor que está todos os dias na sala de aula.

Ao orientar-se cognitivamente em direção a seu ambiente, o sistema professor identifica fatores que depõem contra a diferenciação e autonomia do sistema educacional. Passa a observar a gestão como ameaça para o sistema e não como potencial parceira na construção de melhores práticas pedagógicas e emite comunicações que reproduzem as antigas divergências com a gestão. Aqui o sistema professor procura se blindar atribuindo o fracasso às famílias.

7.2 As condições objetivas de trabalho e suas implicações na aprendizagem na visão dos professores

Duas de perguntas do questionário foram elaboradas para compreender a percepção dos professores do ensino médio sobre as condições objetivas de trabalho pedagógico e administrativo nas escolas em que trabalha e a relação dessas condições com o fracasso escolar. A outra questão objetiva entender, de forma relacional, o comportamento deles frente ao persistente fracasso sistêmico, mesmo em condições objetivas favoráveis de ensino.

Gráfico 20 - Condições objetivas ruins e fracasso (Opinião dos professores)



Fonte: Dados *Web Survey* realizado pelo autor (2017).

Quando os professores relacionam as condições pedagógicas disponíveis nas escolas e aprendizagem, os dados mostram a posição da categoria a um tema bem conhecido no campo educacional: as condições de trabalho são precárias. Apontado por quase 70% dos professores, as condições estruturais oferecidas são consideradas fator central do fracasso da aprendizagem. Os professores que discordam chegam a 30% se agrupadas as respostas relacionadas a adequadas, mas o uso não é estimulado pela gestão e a falta de interesse dos professores em utilizar essas estruturas.

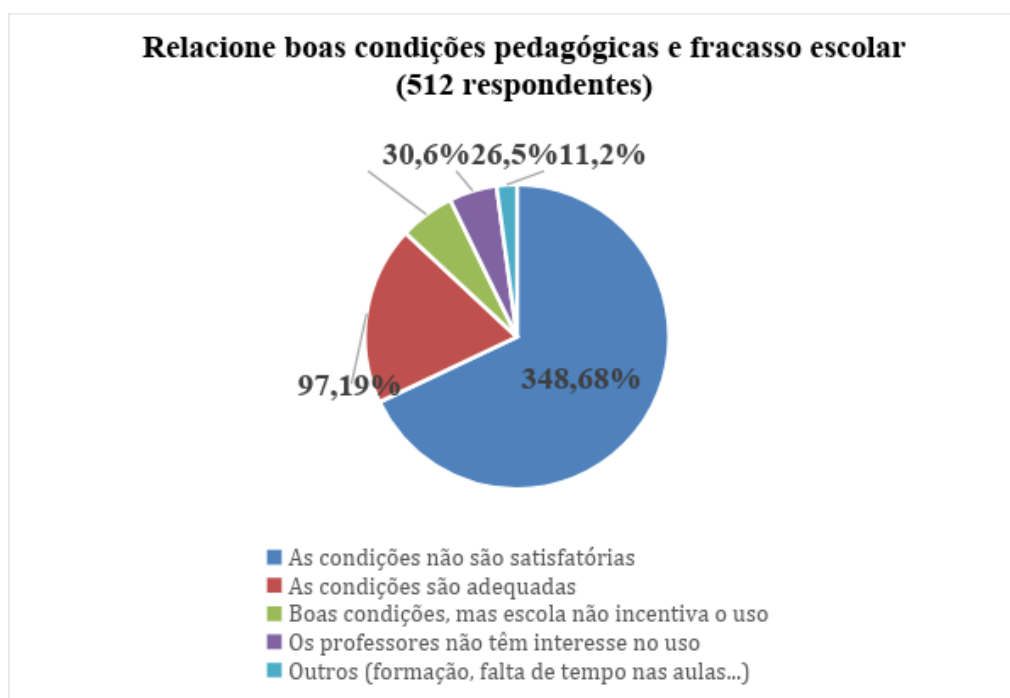
As evidências confirmam a observação realizada que mostra a grave situação da estrutura das escolas da rede estadual de ensino. O sistema político não responde adequadamente ao problema e a situação tornou-se crônica nos últimos anos. O quadro é de uma estrutura precária e a maioria não oferece a estrutura mínima para a oferta de uma educação de qualidade como exige o pacto pela educação. Outro fator que pode ser relacionado à percepção dos professores sobre as condições objetivas de trabalho é a postura centralizadora e burocrática da SEDUC que resulta em ineficiência administrativa e reforça o discurso dos professores.

Os últimos anos foram caracterizados por mudanças significativas na educação básica brasileira, sobretudo na dimensão pedagógica e tecnológica proporcionada pela política educacional do governo federal, que, de forma universal, equipou todas as escolas do país com

vasto material pedagógico e tecnológico. Hoje que existem escolas que conseguem disponibilizar boas condições estruturais, pedagógicas e tecnológicas para alunos e professores.

A segunda pergunta do questionário permite ao professor refletir sobre se a gestão dessa estrutura pode, ou não, fazer a diferença entre as boas escolas e as escolas que não conseguem avançar no processo. O avanço é reconhecido no meio docente que, de forma diversificada, se relaciona com essas estruturas de acordo com as escolas onde é lotado e muitos atuam em mais de uma escola, logo é possível o professor fazer essa relação.

Gráfico 21 - Condições objetivas adequadas e fracasso (Opinião dos professores)



Fonte: Dados *Web Survey* realizado pelo autor (2017).

Os professores atribuem o fracasso escolar em ambiente estrutural e pedagógico favorável ao desinteresse dos alunos (29%) e a gestão (16%) que não acompanha o trabalho dos professores. Ao considerar que algumas escolas oferecem boas condições estruturais e pedagógicas, os professores voltam a culpar o indivíduo pelo fracasso, ou seja, o fracasso é do aluno, que além de pobre, de família desestruturada (RUIZ, 2014), agora é desinteressado. A gestão também leva a culpa por omissão.

Novamente os professores se distanciam da responsabilidade, mesmo em cenário relacionado a seu cotidiano profissional. A estratégia adotada é da naturalização do aluno como fracassado, corroborando uma literatura nacional e internacional sobre o tema (Leonardo e Leal et al, 2015), sobretudo no discurso da pedagogia e da psicologia (DAZZANI; CUNHA et. al., 2014). Quando não há estrutura física-estrutural satisfatória a culpa é do governo, responsável

por ela. Quando a estrutura pedagógica está disponível a culpa é do aluno e novamente da gestão.

Aqui, a eficiência discursiva do sistema educacional mostra sua força em relação ao sistema político. Quando oferece condições objetivas para o trabalho docente o sistema político não consegue fazer a gestão eficiente desse ambiente. Ao não fazer a gestão eficiente abre espaço para justificativas contestáveis dos professores sobre o fracasso. Mas como não faz a gestão da aprendizagem nas escolas não têm como construir um contradiscurso eficiente de uma gestão voltada para o sucesso na aprendizagem.

O quadro mostra outro aspecto interessante. O questionário *online* não permite o retorno às respostas anteriores pelos respondentes e permitiu que as perguntas seguintes levassem a uma reflexão “para dentro”, descolando essa reflexão do discurso político e midiático, muito presente no imaginário dos professores. O resultado mostra que parte significativa dos professores com posição diferente quando a mesma questão é colocada na perspectiva da relação do fracasso com boas condições de trabalho.

Além do desinteresse dos alunos, os professores reconhecem que práticas pedagógicas ineficientes também são causas do fracasso escolar (27%). É o professor reconhecendo problemas no trabalho docente, um dado empírico relevante e de difícil identificação devido sua discussão ser em “*off*” e entre professores e não ressoa para os demais sistemas dessa forma. Entre os professores, as práticas pedagógicas ineficientes são percebidas entre os profissionais, mas não é assumida em nome da coesão discursiva na defesa da profissão no enfrentamento político com o governo.

Na revisão da literatura realizada pela pesquisa, esse aspecto aparece, somente quando a observação é realizada do sistema político para o sistema educacional, sobretudo quando observa a organização institucional da escola, como mostram os trabalhos de Berends e Mark (2015), Factbook (2010), Navarro et al. (2016), Eisenhart et al. (2015), Gausel (2014).

Aqui o objetivo da pesquisa foi identificar a percepção dos professores sobre sua prática, seu trabalho em sala de aula e suas condições objetivas de trabalho e relacioná-las com sua atuação e responsabilização no fracasso dos alunos. É o professor como agente com papel assimétrico nos processos de interação da aprendizagem (NEVES, 2003) onde a observação é mútua (aluno observa professor e vice-versa), mas essa interação é interdependente e não o professor, ou aluno como variável independente (STUDSROD; BRU, 2011).

A novidade dessa abordagem “para dentro” é o afastamento docente tanto do discurso da defesa da profissão e, também, das avaliações institucionais feitas pelo sistema político, que percebe o professor como elemento da estrutura escolar e não um sistema autorreferente. Ao se

auto observar, o professor se depara com suas possibilidades e limitações no processo pedagógico, com sua autorreferência.

O professor faz uma autocrítica e relaciona o fracasso à sua atuação profissional. É uma postura pouco usual em pesquisas face a postura “sempre armada” dos professores em relação ao sistema organizado para a educação, com quem a categoria tem o confronto e a tensão como hábitos estabelecidos.

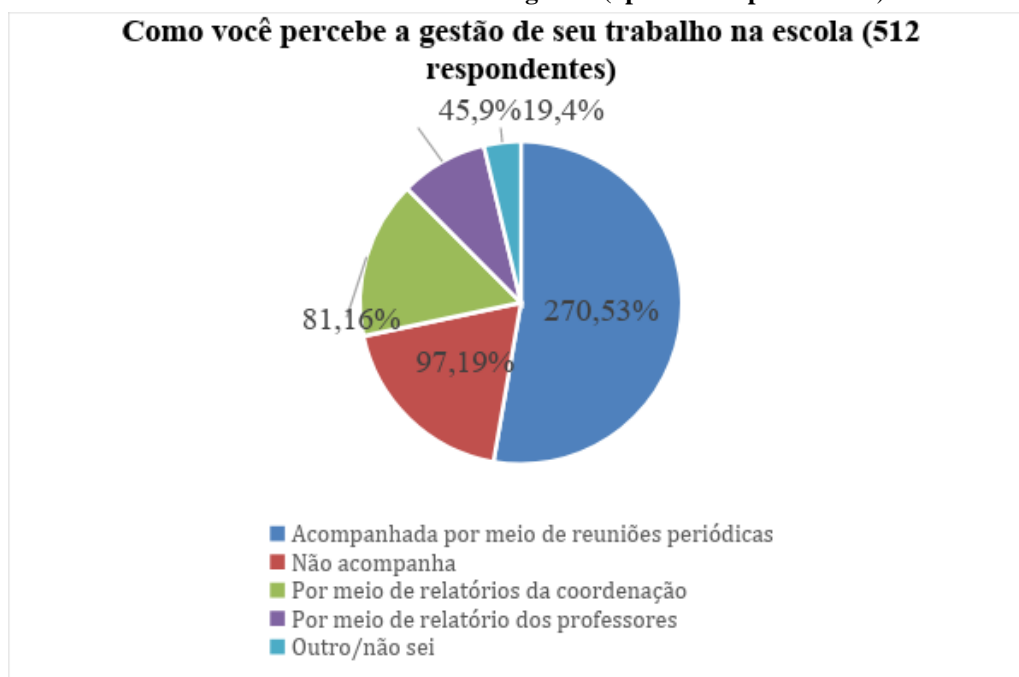
Ao assumir a postura crítica em relação à sua própria atuação, o professor assume seu papel assimétrico nos processos de interação (QVORTRUP, 2005), afirma sua importância no sucesso, ou no fracasso escolar (KAULFUSS; BORUCHOVITCH, 2016) e abre a possibilidade de ações educativas de sucesso escolar. Essa possibilidade pode ser um possível instrumento na busca da necessária simbiose na ação dos sistemas na educação. A formação continuada de professores diferente da usual (BROWN, 2010). Devido aos limites desta pesquisa, o tema da formação de professores segue como sugestão para futura agenda.

Os baixos salários pagos ao magistério aparecem como elemento importante para justificar o fracasso mesmo com boas condições de trabalho (19%), mas os professores sinalizam que, em ambiente pedagógico e estrutural satisfatórios, o salário é uma causa menor para o fracasso na aprendizagem e pode-se compreender que os professores relacionam o fracasso às condições objetivas de trabalho e não ao salário. O desafio para a gestão é trazer os professores para essa reflexão em conjunto. Quando observa a gestão, o professor “se arma” novamente.

7.3 O professor observa as organizações da gestão

A relação dos professores com a gestão é abordada na literatura internacional de forma sistemática nos trabalhos de (STUDSROD; BRU, (2011); TEPOVICH, 2012; FERNÁNDEZ; REAL, 2015; MACEDO, 2014; RUIZ, 2014). Na literatura nacional, essa relação pode ser observada na concepção sistêmica de Saviani (1998;2007), Romão (2000) e Abreu (1999), que abordam o contexto organizacional do sistema educacional com foco nos sistemas de ensino como relações entre instituições escolares e órgãos educacionais. Nesse sentido, a pesquisa aprofundou o questionamento a respeito do olhar docente para seu ambiente, sobre a gestão pedagógica, ou seja, como este percebe sua observação gestão e como se percebe como gestor da aprendizagem.

Gráfico 22 - Trabalho docente e gestão (opinião dos professores)
Como você percebe a gestão de seu trabalho na escola (512 respondentes)



Fonte: Dados *Web Survey* realizado pelo autor (2017).

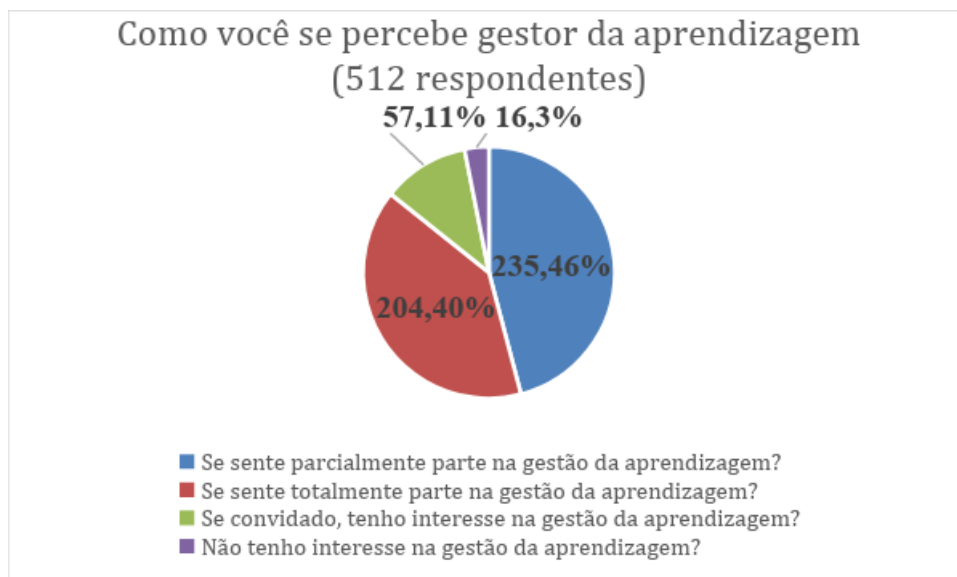
Na opinião dos professores, seu trabalho é acompanhado pela gestão, na maioria das vezes, por meio de reuniões periódicas. Não foi possível identificar uma média dessas reuniões devido ao fato de acontecerem a critério da gestão das escolas, o que resulta em variações significativas em sua realização. Por ocasião da observação sistemática das atividades do “Pacto pela Educação” foi frequentemente apontado pelos gestores intermediário como fragilidade da gestão a falta de um acompanhamento mais próximo em relação aos processos pedagógicos por parte da gestão das URE e USE e pelos próprios diretores das escolas, sempre ocupados com questões estruturais e financeiras.

Como mostrado anteriormente, os gestores reconhecem as dificuldades e indicam fatores como a falta de pessoal, Calendário, greve, falta de tempo do gestor etc. como obstáculo a uma maior proximidade com as escolas. Pode-se considerar que os fatores apontados não permitem um acompanhamento sistemático por parte da gestão do trabalho docente nas escolas, o acompanhamento é precário. Isso implica em déficit na comunicação.

No entanto, mais da metade dos professores percebe seu trabalho sendo acompanhado pela gestão (53%). Este poderia ser um dado contraditório? Se considerarmos que a visão dos professores em relação à gestão está relacionada à aspectos administrativos, como mostrado na pesquisa, não se pode afirmar que se trata de contradição. A pesquisa não tinha como objetivo aprofundar essa questão, mas a experiência do pesquisador em sala de aula e o calendário

pedagógico divulgado semestralmente pela SEDUC indica que teor dessas reuniões são de caráter administrativo formal e não pedagógico.

Gráfico 23 - Pertencimento à gestão da aprendizagem (opinião dos professores)



Fonte: Dados *Web Survey* realizado pelo autor (2017).

Quanto ao pertencimento à gestão da aprendizagem, menos da metade dos respondentes compreendem e se sente parte da gestão da aprendizagem na escola (40%), um índice baixo considerando que a política em andamento tem objetivos específicos na aprendizagem que exige uma interação quase total entre a gestão intermediária e as ações pedagógicas em sala de aula, estas mediadas pelo professor. Aqui é importante salientar que, se o questionamento fosse feito relacionando diretamente o professor à aprendizagem do aluno, os índices poderiam mudar em termos de participação.

No entanto, o objetivo era o entendimento por parte do professor sobre seu papel, mais amplo, na gestão da aprendizagem, fazendo-o refletir sobre a participação também da gestão desse processo, interagindo com a gestão. A utilização do termo “gestão da aprendizagem” no questionário tinha como objetivo identificar como o professor relaciona seu trabalho com a gestão e o sucesso na aprendizagem.

No entanto o termo gestão talvez tenha levado os professores desconsiderarem o elo com os alunos e, automaticamente, passam boa parte da responsabilidade do fracasso para o sistema político, materializado na gestão (46%). Isso revela a rejeição dos sistemas de interação à gestão mesma quando é necessária a interação entre gestão e professores para o sucesso da aprendizagem.

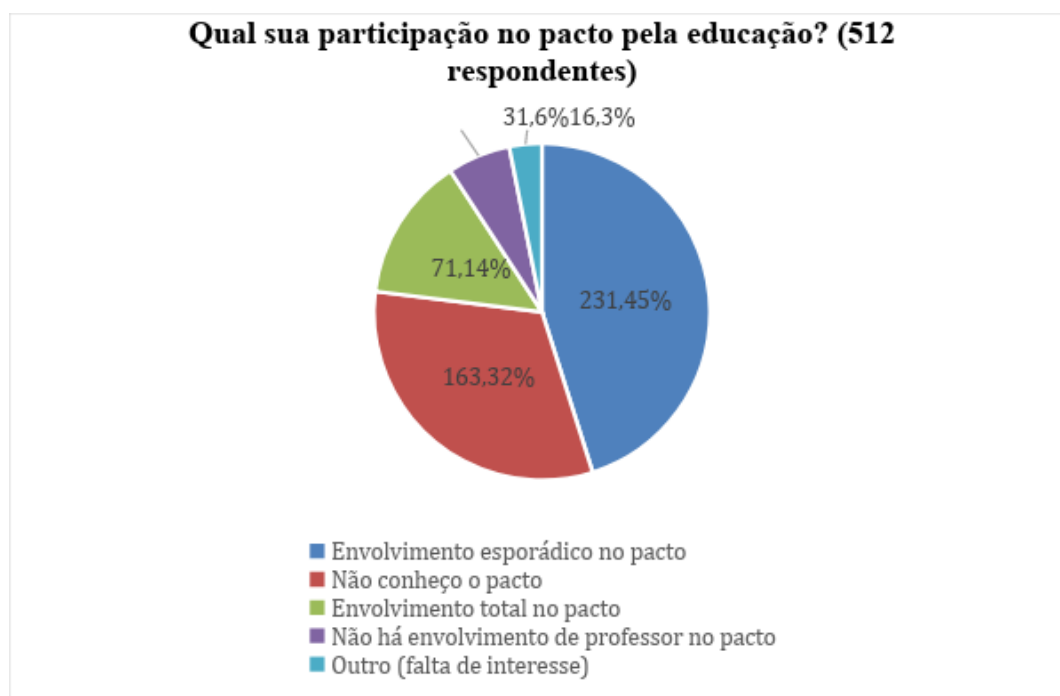
Para os interesses da política, o índice de professores que se sente totalmente parte da gestão da aprendizagem é muito baixo (40%). Isso sem considerar os 11% que estão dispostos a participar “se convidado” (como se a gestão da aprendizagem não fosse sua função). Em Luhmann (1990, p. 55-79), as interações são mecanismos que levam à diferenciação. Os sistemas de interação introduzem indefinições e, conseqüentemente, a necessidade de reespecificação das intenções pedagógicas. Isso leva a distinção e simbiose entre interações e organizações no sistema educacional diferenciado (NEVES, 2003, p. 21)

A simbiose entre as organizações educativas e as formas de interação do sistema educacional, é improvável na SEDUC, pelo menos a curto e médio prazo. As evidências mostraram isso. O professor é quem interage com os sistemas psíquicos (alunos) para que a educação aconteça em sala de aula por meio de programas elaborados na estrutura administrativa e pedagógica da gestão. No entanto, a relação gestão/docência é marcada pela tensão e desconfiança mútua.

Essa desconfiança interfere nas comunicações educativas mediadas pelos professores em sala de aula e gera um “fechamento cognitivo” em relação às ações políticas do governo, aqui representada pelas ações do pacto. O objetivo é manter a autonomia do sistema frente à dependência do sistema político.

A grande maioria dos professores participa de forma parcial nos processos pedagógicos do pacto mediado pela gestão. Precisaria convidar os professores que estão fora e, ainda, não menos importante, convencer os que sequer têm interesse, função difícil para gestão, que historicamente tem o professor como ameaça e não como parceiro e vice-versa. Esse *déficit* de participação aparece nitidamente no gráfico 18 quando é mostrado a postura dos professores em relação ao “Pacto pela Educação”.

Gráfico 24 - Participação no pacto (opinião dos professores)



Fonte: Dados *Web Survey* realizado pelo autor (2017).

O gráfico sintetiza o cenário da percepção do professor a respeito do pacto pela Educação no Pará. Mostra que dois aspectos fundamentais considerados para o sucesso da política, qual seja, interação e participação permanecem como obstáculos intransponíveis para o alcance de metas e objetivos no ano previsto para seu encerramento como política pública para a educação.

No período pesquisado, 32% dos professores ainda não conheciam o projeto. Esse índice somado aos 6% que conhecem, mas afirmam que não há envolvimento dos professores permite afirmar que a falta de interação das esferas do sistema político com o sistema educacional aparece como forte componente para a permanência do fracasso apesar das ações do pacto no sistema educacional. Se considerarmos que um “pacto” é uma cooperação entre partes, este pacto fracassou.

Do ponto de vista da comunicação política, o pacto surgiu como “a solução” para os problemas da educação no Pará e fortaleceu o discurso político na educação no Estado, sobretudo nas mídias sociais, televisão e horário político. Mas, não chegou comunicativamente forte nas escolas. Sua organização e ação nas escolas não foi capaz de produzir um ambiente favorável nos sistemas de interação em sala de aula. Os dados mostram que vários aspectos considerados fundamentais para o sucesso do “Pacto pela Educação” desde sua apresentação ainda são desafios no ano de seu término (2017) sem perspectivas de melhora.

O distanciamento na relação professor/gestão nos processos pedagógicos causa impactos negativos na indispensável simbiose (Neves, 2003) entre as duas esferas, reforçando o “bloqueio cognitivo” na ponta, entre o sistema político e o sistema educacional, com fortes implicações na reprodução do fracasso e não em sua redução.

A escola é elemento estruturante do processo de diferenciação do sistema educacional, sistema que observa o mundo sob os elementos de sua autopoiese e enfrenta as contingências de um ambiente mais complexo. O sistema tem, portanto, em seu processo de diferenciação interno os elementos necessários para a observação do ambiente e reagir de forma autônoma às irritações processadas por ele.

A rede de escolas e sua funcionalidade adequada, assim como, a disponibilização do quadro de professores é de responsabilidade do Estado. Como expressão do sistema político, o estado deve responder de forma adequada aos ruídos do sistema educacional, seguindo os preceitos constitucionais (sistema jurídico) que garante a autonomia do sistema educacional, que, por sua vez, funciona com seus próprios mecanismos de diferenciação. O resultado deveria ser um acoplamento estrutural multissistêmico necessário para oferecer a educação de acordo com as expectativas dos sistemas envolvidos e da sociedade como um todo.

A experiência empírica revela dificuldades a serem vencidas nos processos que envolvem esse acoplamento. O sistema política observa o fracasso escolar de forma diferente do sistema educacional. É compreendido como necessidade de mais ações para a aprendizagem com objetivo específico de reduzir as ameaças que o fracasso dos estudantes causa na reprodução do poder político nas eleições. A resposta do sistema é sempre com “mais educação” e a “melhora do sistema de gestão”, como propalam os objetivos do pacto.

Quando falamos de participação entre os sistemas em interação observamos mais problema na atuação da gestão. A participação é componente, determinante para os resultados do “Pacto pela Educação”. Mas, a participação só aparece nos discursos, sobretudo da alta gestão, mas não se consolida sequer na gestão intermediária, afetando de forma inversa os objetivos da política. O alto índice de professores que participam do pacto esporadicamente indica a baixa capacidade das USE e URE em promover a interação e a participação efetiva dos professores nas ações da política.

O ideal do pacto acontece de forma inversa no real. As evidências confirmam a hipótese em relação ao fracasso escolar no ensino médio no Pará. A pesquisa demonstrou que, em vez de uma gestão para o sucesso escolar, observou-se uma gestão do próprio fracasso pela gestão, o que contribui para sua circularidade e reprodução na educação paraense.

As ações do sistema político no sistema educacional, por meio do pacto pela educação funcionam como reforço das decisões políticas da alta gestão, e as ações são utilizadas para reforçar o poder político. Nesse cenário, a intervenção toma dimensão de um grande acordo da sociedade “o pacto não é do governo, mas da sociedade que precisa estar unida para enfrentar o fracasso de nossos alunos” (governador do estado).

A questão é que professores e as famílias dos estudantes, que continuam sendo vistas como participantes do fracasso, não aparecem como participantes do “Pacto pela Educação. A ação político-administrativa das organizações do sistema político no sistema educacional não é constituída pelos elementos necessários para uma ação coordenada e eficaz na educação devido a uma “memória” acumulada historicamente forjada nos “choques do passado” entre os sistemas político e educacional com foco na luta pela autonomia do sistema educacional.

Esse fator, aliado a incapacidade da gestão intermediária em introduzir o discurso da alta gestão nas organizações escolares, ou seja, um contra discurso ao discurso dos professores contribui para um “acoplamento frouxo” entre os dois sistemas. A falta de integração maior entre as organizações políticas e educacionais em ações educativas, sobretudo em questões que envolvem o fracasso escolar, não é uma novidade e aparece de forma latente na literatura internacional e nacional. Quando a questão é tratada sob visão institucional e na perspectiva da organização da escola a literatura tem trabalhos exemplares como os de Berends (2015), Navarro et al. (2016), Eisenhart et al. (2015) e Gausel (2014).

O que chama a atenção no caso estudado é que a postura das organizações político-administrativas em vez de contribuir de forma efetiva para fluxos e processos de construção de um ambiente favorável para a política educacional não conseguem contornar reações advindas da própria gestão, fragilizando a comunicação políticas na educação. Essa fragilização não permite o enfrentamento das reações gestadas na educação, que tem na interação entre professor e aluno um sistema historicamente avesso a intervenções externas. Essa constatação nos remete ao questionamento: Como se construiu historicamente a relação institucional dos professores e governo no estado do Pará?

A opção da pesquisa em elaborar um breve histórico da diferenciação do sistema educacional a partir das lutas dos professores por meio de sua organização sindical tem como objetivo esclarecer papel da organização sindical nessas lutas e, conseqüentemente, compreender de que forma essa aprendizagem coletiva tenciona a relação dos sistemas de interação com o sistema político.

7.4 A luta político-ideológica dos professores: os choques do passado e a aprendizagem coletiva como elemento de reação às intervenções do sistema político

O Sindicato dos Professores da Educação Básica do estado do Pará (SINTEPP) é a organização reconhecida e legitimada historicamente pelos profissionais da educação do estado como responsável pela organização desses trabalhadores no tempo, com origem em 1983.

A função dessa organização sindical tem sido de protagonizar as lutas dos trabalhadores da educação pela garantia, manutenção e ampliação de direitos ante a luta capital x trabalho (LUZ, 2017, p. 35). Nesse sentido, sua diferenciação interna está estruturada burocraticamente para a organização dos trabalhadores em educação e para manter uma relação com as várias organizações e movimentos sociais do ambiente (outras organizações, partidos políticos, esferas governamentais e outras organizações).

A compreensão do sentido da ação do processo do SINTEPP na atualidade concreta para pela observação e descrição de seu processo de diferenciação como ordenador de sentido para seus membros a partir do processo de diferenciação social a partir dos séculos XVIII e XIX voltado para luta dos operários frente ao capitalismo industrial vigente (LUHMANN, 1990, p. 55-79).

Os sindicatos se consolidaram, sobretudo, no ocidente, com duas finalidades: Solidariedade entre os membros e para mobilizar as lutas contra a exploração dos trabalhadores pelo capital (RÊSES, 2008). No Brasil o crescimento das organizações sindicais é significativo, segundo Luz (p.90) a partir de 1988, com a promulgação da nova Constituição do país.

Portanto, o SINTEPP tem atuação vinculada a princípios de identidade dos trabalhadores em educação contra a exploração, baseada na independência, política, autonomia sindical, classista, unidade e internacionalismo. No caso pesquisado, a atribuição do papel de explorador dos trabalhadores é do Estado, já que a relação com este se dá por meio do Regime Jurídico Único - RJU dos trabalhadores em educação. É uma relação jurídica, pois os trabalhadores da educação, em sua ampla maioria, são estatutários.

O Sintep se tornou o maior e mais importante sindicato do Estado por causa de sua postura combativa e coerente com seus princípios. (SINTEPP, 2008, p. 77).

Sem a pretensão de aprofundamento, pode-se afirmar que a atuação do SINTEPP é pautada na busca da unidade interna que garanta uma organização a atuar em todo o Estado, tanto na arena sindical como na arena política, na defesa dos interesses de seus membros nos embates com o governo de plantão. É um sindicato que organiza os trabalhadores da educação básica pública, digam-se, professores e funcionários de escola, em base municipal e estadual.

Está organizado em 135 municípios (dos 144 do estado do Pará), com suas respectivas coordenações municipais, regionais e coordenação estadual e abrangente toda a rede de escolas de ensino médio. Convive com a existência de sindicatos municipais e por profissão em sua base territorial. Existem, também, em suas fileiras, professores ligados a outras organizações profissionais, como os sociólogos, pedagogos, profissionais de Educação Física, servidores públicos municipais e estaduais, dentre outros, que atuam na mesma categoria e no mesmo território (LUZ, 2017, p. 113).

É nessa perspectiva que a pesquisa buscou compreender a influência da organização sindical na postura pedagógica em relação a políticas educacional.

7.5 A profissão como instrumento de reação do sistema educacional: O Discurso sindical e a interpretação da comunicação política pelo sistema educacional

O SINTEPP como organização que exige lealdade e solidariedade de seus membros é fator relevante na interpretação dos professores das comunicações políticas no sistema educacional. Nesse sentido, as lutas históricas tornam o aprendizado coletivo mais complexo e, conseqüentemente mudam as estruturas de sentido do sistema. O objetivo foi identificar a relação do tempo de atuação dos profissionais com uma maior ou menor identificação dos professores com o discurso sindical.

Quadro 9- Tempo de magistério e coesão entre professores

Tempo/Magistério	%	Tempo/EM	%
De 01-05 anos	37%	De 01-05 anos	14%
De 06-10 anos	14%	De 06-10 anos	20%
De 11-15 anos	18%	De 11-15 anos	19%
De 16-20 anos	14%	De 16-20 anos	23%
Mais de 20 anos	17%	Mais de 20 anos	24%

Fonte: Elaborado pelo autor

Quanto ao tempo de magistério os resultados apontam para certa homogeneidade nas faixas de tempo de atuação no magistério público a partir de 06 anos em diante com leve vantagem na faixa de 11 a 15 anos (18%). O quadro não permite afirmar com precisão a existência de uma faixa específica de professores que “lideram” a prática discursiva da organização sindical dentro das escolas.

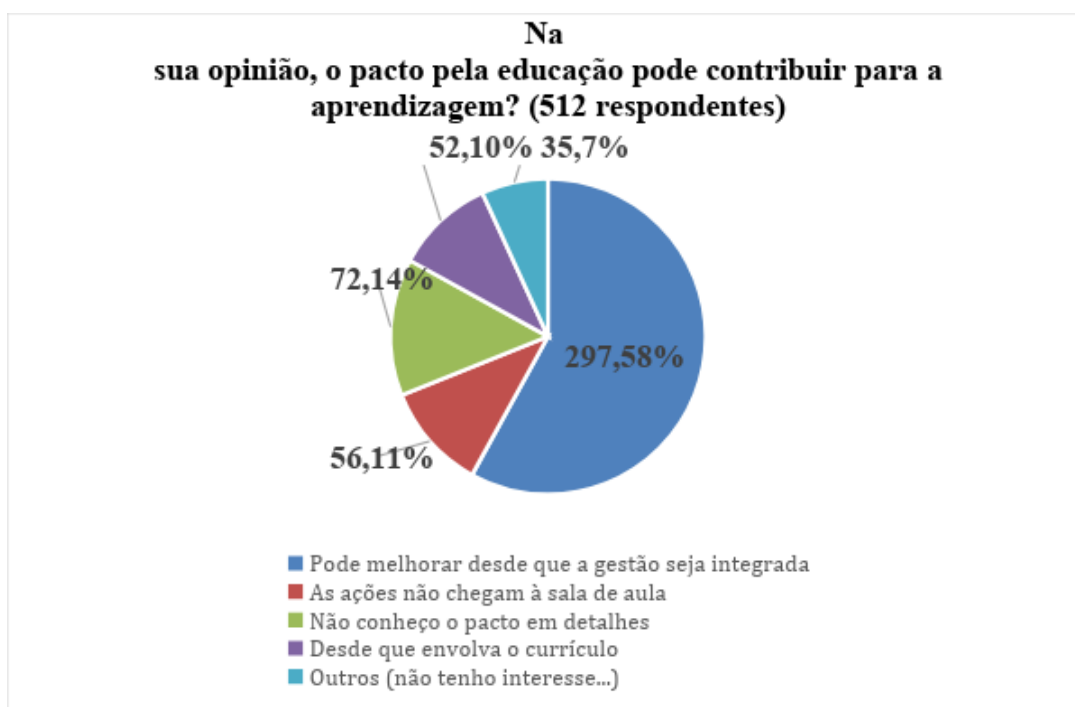
Um dado que gerou certa surpresa foi o alto índice de professores que atuam no ensino médio nos primeiros cinco anos (37%). Uma hipótese baseada na experiência do pesquisador no nível pesquisado aponta para a atuação de muitos professores no ensino médio somente como complementação de carga horária, mas com atuação majoritária no nível fundamental.

Quanto ao tempo de atuação no ensino médio, os dados permitem afirmar que os professores com mais de 10 anos no ensino médio (66%) são considerados lideranças pelos colegas nos direcionamentos dos interesses da categoria nas escolas. A experiência do pesquisador confirma essa tendência. Nos processos de mobilização promovidos pelos SINTEPP esses segmentos são prioritariamente abordados no sentido de liderar os demais durante as assembleias realizadas nas escolas.

Não foi possível identificar uma consciência de classe por parte desses profissionais e nem se o sindicato tem influência nessa postura. Mas é inegável que o conhecimento maior desses professores da árdua luta política travada com o governo na busca por conquistas é referência para os outros profissionais. Eles dificilmente são contestados pelos colegas e são referência para o sindicato no sentido da reprodução e ampliação da aprendizagem coletiva que pauta a ação dessa instituição.

Outro critério utilizado na pesquisa foi investigar possibilidades oferecidas pelos professores no sentido de perceber como ruído a ser processados pelo sistema, as comunicações emitidas pelo sistema político materializado pelo pacto pela educação. Aqui é avaliada se o sistema professor está *cognitivamente aberto* para ações educativas do pacto, apesar da relação tensa com a gestão.

Gráfico 25 - Pacto e aprendizagem (opinião dos professores)



Fonte: Dados *Web Survey* realizado pelo autor (2017).

O sistema educacional funciona fechado em suas operações pedagógicas que norteiam o sistema de interação professor/aluno (e não poderia ser diferente). Esse fechamento reduz as interferências externas. As possibilidades de interação com esses sistemas via políticas educacional depende das “irritações mútuas”, entre os sistemas educativos de interação e a gestão intermediária. É dessa irrritação mútua que depende o sucesso das ações educativas nas salas de aula.

No entanto, como afirma Luhmann, eles deveriam estar cognitivamente voltados a absorver ruídos do ambiente e atuar de forma interativa em ações pedagógicas para o sucesso na aprendizagem. É premissa de que a boa educação precisa de organização, mas a sala de aula é “isolada”. Luhmann chama a atenção para a improbabilidade dessa comunicação intersistêmica ao afirmar que a sala de aula é um espaço “fechado” e de difícil penetração das comunicações do ambiente, apesar da dependência em relação ao sistema político.

É preocupante quando 25% dos professores confirmam o déficit de comunicação entre os sistemas quando respondem desconhecer o pacto em detalhes ou que as ações não chegam à sala de aula. Esse quadro é confirmado pelos professores quando analisam o fluxo de informações entre a sala de aula e a gestão com 41% apontando deficiências de fluxo e a necessidade de melhora e somente 26% considerando o fluxo satisfatório. Índices insuficientes para uma política pautada em objetivos tão ambiciosos.

Entretanto, o sistema educativo está cognitivamente aberto às possibilidades de interação e participação. Para 58% dos professores existe possibilidades de trabalho conjunto desde que os professores sejam incluídos efetivamente no processo. Conforme mostrado anteriormente, isso exigiria uma mudança radical da gestão, sobretudo da gestão intermediária e mudanças de estratégias da empresa de consultoria contratada para elaborar o planejamento estratégico a fim de envolver o currículo de sala de aula no projeto, ação básica em qualquer projeto que queira realmente implantar mudanças. As evidências indicam que isso não foi feito.

A pesquisa mostrou uma postura contrária do sistema político administrativo ao intervir “por cima” no sistema educacional com Pacto pela educação, impondo-o como solução dos problemas da educação no estado. Durante o processo de observação sistemática da pesquisa e de coletas de dados, tanto em instituições educacionais como propaganda do pacto nas diversas mídias, não foi verificado qualquer discussão envolvendo amplamente os professores. A própria gestão da SEDUC foi tomando conhecimento da nova política de forma lenta.

Deve-se registrar que o pacto pela educação passou por problemas ainda mais difíceis de contornar. As mudanças do titular da secretaria ora atrasaram as ações do pacto no âmbito da burocracia ora travou sua implantação. Problemas de adequação do projeto junto ao financiador de arrastou por tempo considerável. Na verdade, até por pressão política, o pacto foi “relançado” em 2015 pela nova secretária com nova roupagem para atrair a participação de parceiros institucionais, sobretudo das prefeituras, que desconheciam a política.

O pacto chega ao “chão das escolas” com certa musculatura em 2016, portanto próximo dos prazos estabelecidos para sua conclusão. É aqui que se tenta envolver os professores. Se torna desnecessário uma explicação das causas de seu fracasso quanto ao aspecto tempo.

O ano de 2016 foi o ano de maior propaganda do governo a respeito do pacto pela educação e o ano de maior visibilidade política de suas ações pelo governo. No mesmo ano foram tomadas as primeiras medidas pela SEDUC, sob a orientação da consultoria de resultados, com objetivo de “aprimorar a gestão”. Medidas de redução de despesas da secretaria foi o “aprimoramento” que se materializou numa portaria de lotação considerada “dura” pelos professores em relação à carga horária em sala de aula.

Houve redução de carga horária de muitos professores e espaços pedagógicos, centro de formação de professores etc. A justificativa adotada foi a de adequar a carga horária dos professores ao RJU aprovado pelo legislativo e causou resistência entre os professores, mas cumpriu seu objetivo de redução de despesas da secretaria via folha de pagamento dos funcionários efetivos, aliás essa postura sempre foi adotada historicamente pelos governos.

Obviamente, a postura dos professores em relação ao governo é sempre defensiva e pautada na defesa das conquistas da categoria. Consideram que o governo não tem compromisso com a educação e rejeitam intervenções que só “aumentam o trabalho e agradecem com corte de carga horária”. É o “campo minado”, descrito anteriormente, onde vai a gestão intermediária vai “jogar” politicamente em nome do sistema político. A pesquisa mostra que nesse jogo o vencedor é justamente quem deveria ser derrotado: o fracasso escolar.

7.6 A circularidade do fracasso: Gestão para o sucesso escolar ou do fracasso?

A postura discursiva do governo é direcionada a tornar o estado do Pará referência em educação pública na Amazônia com o sucesso atrelado às diretrizes gerais do Pacto: Melhorar o desempenho dos alunos, diminuir a evasão, melhorar a capacitação e a rede física das escolas e sua gestão, mobilizar a sociedade e usar a tecnologia. O governador reforça esse a ideia:

Será um ano (2016) de definições e de muitas dificuldades para o país, mas teremos que avançar. Festejamos e avançamos, mas isso ocorre quando olho para trás. Quando olho para frente vejo que temos um desafio enorme e que isso sirva para redobrar os esforços” (PROPAZ, 2016, não paginado).

Apesar dos esforços, dos recursos envolvidos, das parcerias com a iniciativa privada para melhorar a educação no estado, a realidade do fracasso escolar permanece no sistema educacional, no sistema político e na sociedade, como será demonstrado em seguida.

O relatório do movimento “Todos pela Educação”, um movimento de parte da sociedade brasileira que tem como missão engajar o poder público e a sociedade no compromisso pela efetivação do direito das crianças e jovens a uma Educação Básica de qualidade, que tem o objetivo de acompanhar o cumprimento de cinco metas estabelecidas a serem alcançadas em 2022, no país, mostra em sua última publicação (05/04/2017) que a taxa de atendimento para alunos de 4 a 17 anos no estado do Pará ficou estável entre 2014 (92,8%) e 2015 (92,9%).

Entretanto, considerada distante da meta para 2016 (96,1%) e do país (96,6%). O avanço mais significativo foi no atendimento a jovens 15 a 17 anos. A taxa de 70,1%, em 2015 foi a 84,2% em 2015, bem próximo à taxa nacional (84,3%). Temos a maior taxa de abandono no ensino médio da federação (16,8%), quando a média nacional é de 6,8%, a penúltima em conclusão do ensino médio (40,2%) de uma meta de 65% para 2015, portanto não alcançada. Temos ainda a penúltima taxa de aprovação (72,9%). Essas deficiências foram apontadas no monitoramento de dados oficiais (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) divulgadas em 2017.

Considerando que a grande meta do Pacto pela Educação é melhorar em 30% em todos os índices da educação até 2017, ou seja, ao final deste ano, temos a seguinte situação do estado do Pará no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no ensino médio: no ano de 2013 o índice observado foi de 2.7 ante uma meta de 3.2. Em 2015, o índice observado foi de 3.0 para uma meta de 3.5., permanecendo a média história abaixo do projetado.

Aplicando 30% no índice de 2.7 de 2013 o resultado deveria ser de 3.5 ao final de 2015. Mas o alcançado ficou em 3.0, bem abaixo da meta estabelecida pelo próprio governo. A meta para 2017 é de 4.0, um ponto percentual em relação a 2015, justamente no ano de conclusão do “Pacto pela Educação”. Missão impossível!

O sucesso do pacto da educação dependeria então da capacidade da gestão em criar um ambiente de simbiose entre as organizações políticas e educacionais o que, conseqüentemente, permitiria ações realmente integradas que poderiam levar o pacto pela educação a cumprir com seus objetivos e metas. Uma possibilidade verificada pela pesquisa é justamente essa abertura cognitiva do sistema professor em relação à possibilidade de participação nas ações do pacto, desde que incluídos no processo.

Os professores reagem a qualquer intervenção do sistema político com impactos nas ações pedagógicas que acontecem nos sistemas de interação que têm a sala de aula como *locus* de aprendizagem e resistência. Entretanto, os dados mostram uma abertura permanente a possibilidades de participação em ações que melhorem a aprendizagem dos alunos.

Pode parecer uma postura contraditória, mas a posição do professor que mais aparece para a sociedade é a da defesa da profissão por ocasião das manifestações e greves por melhores condições de trabalho e remuneração, quando entram em choque com o governo por meio de um discurso mais “radical”, sobretudo nas disputas midiáticas. A tensão com o governo contamina a relação entre professores e gestão intermediária.

A questão a ser posta aqui é que nos momentos de embates entre os sistemas a administração, ou seja, setores da burocracia são obrigados a tomar posição em favor do governo (e não poderia ser diferente). As retaliações contra o movimento são executadas pela gestão intermediária e nos últimos anos tem sido bastante dura com descontos de dias parados e com derrotas seguidas no Judiciário face ao alinhamento deste com o governo, o que impacta o movimento, mas reforça nos professores a utilização do discurso sindical como defesa de seus interesses.

A pesquisa mostrou, um sistema político-administrativo respondendo a ruídos emanados do fenômeno “fracasso escolar no ensino médio” por meio de uma política de enfrentamento, qual seja, o pacto pela educação. Essa política precisa de um aparato político-administrativo

diferenciado para enfrentar o fracasso escolar, intervindo no sistema educativo com ações pedagógicas diferentes daquelas usadas nos sistemas de interação em sala de aula.

Essas mudanças, segundo Luhmann (1990, p. 55-79), são possíveis, desde que realizadas por meio de uma interação simbiótica entre os dois sistemas, em acoplamento estrutural, onde a ação de uma organização deve ocorrer em consonância com a autopoiese da outra, o que garante a autonomia dos sistemas nas tensões daí decorrentes.

No caso estudado o sistema político-administrativo e o sistema educacional observam as ações do “Pacto pela Educação” a partir de perspectivas opostas. O sistema político-administrativo enfrenta o fracasso escolar como ruído selecionado e, sob sua visão de mundo, vê no “Pacto pela Educação” um elemento de redução da complexidade e solução para o problema. Ao responder ao ruído uma política de alta complexidade de implantação, portanto acima do poder de compreensão plena de sua própria organização interna, o sistema político enfrentou problemas de “ruídos comunicacionais” entre sua estrutura interna. Os ruídos comunicacionais internos resultam em equívocos nas ações de intervenção no sistema educacional.

O sistema educacional, por sua vez, passa a funcionar não somente por meio da intencionalidade de educar. Seu processo histórico de relação conflitante com o executivo faz com que utilize o discurso sindical como defesa da profissão perante a sociedade. E esse discurso acaba funcionando como equivalente funcional da intenção de educar e toma a função de reação do sistema educativo às ações do pacto.

Ao reagir em defesa da profissão, os professores se tornam um “obstáculo intransponível” à ação de uma gestão intermediária, reconhecidamente incapaz de estender o discurso político no sistema educacional. A falta de integração das organizações resulta em um “acoplamento sistêmico frouxo” transformando a política em “faz de conta” e o fracasso escolar no ensino médio não somente permanece, mas toma forma circular, realimentado nas ações equivocadas do sistema político e nas resistências do sistema educacional.

As organizações políticas ao intervirem de forma equivocada enfrentam resistência dos sistemas de interação, que reage adotando o discurso profissional do professor. Cada sistema, à sua maneira, contribui para a circularidade. Circularidade essa que ganha dimensão tal que não pode ser combatida de forma definitiva, mas apenas administrada, ou seja, o que os sistemas político e educacional fazem é a gestão do fracasso escolar do ensino médio no estado do Pará. As medidas de combate ao fracasso estão sendo ineficientes e o fracasso persistente.

8 CONCLUSÃO

Esta tese assumiu como objetivo descrever o persistente fracasso da educação no ensino médio no Pará e suas possíveis causas, na perspectiva da teoria de sistemas autorreferenciais, elaborada pelo alemão Niklas Luhmann. O propósito que moveu a pesquisa foi demonstrar a persistência do fracasso escolar enquanto fenômeno resultante de interações sistemicamente construídas, envolvendo os sistemas político e educacional. A forma como tais sistemas comunicam e respondem ao fenômeno implica nas ações educativas para seu enfrentamento, ou reprodução, no Estado do Pará.

O objetivo da pesquisa e a atuação do pesquisador como docente da educação básica nas salas de aula, na formação continuada de professores, acrescentando também, trabalhos em tecnologia na educação básica, em conjunto ou reunidos, direcionou para uma observação interdisciplinar de análise, e opção teórico-metodológica para uma análise sociológica e sistêmica sobre as organizações políticas atuando no combate ao fracasso escolar, considerando as implicações dessa ação nas organizações do sistema educacional e, conseqüentemente, no sucesso, ou não, das ações educacionais do chamada Pacto pela Educação

A análise apoiou-se num conjunto de variáveis que contemplam o comportamento dos sistemas político e educacional expressos nas decisões de suas organizações que, por sua vez, resultam da diferenciação interna dos sistemas utilizadas por estes como redução da complexidade na solução de problemas educacionais.

Os estudos sobre o fenômeno na literatura internacional e nacional mostra o fracasso escolar no ensino médio de forma multifacetada, dependendo da cognição do sistema que o observa. A revisão da literatura realizada na pesquisa mostra que, do ponto de vista dos sistemas político e educacional, as pesquisas sobre o fracasso escolar são realizadas a partir da estrutura político administrativa formal e das ações do Estado para enfrentá-las.

A proposta desta pesquisa foi observar e descrever o fracasso escolar para além da organização formal dos sistemas envolvidos e abordando o problema de forma a percebê-lo a partir da ação na educação e não das intencionalidades dos sistemas político e educacional em combatê-lo. O fracasso escolar no Pará apresenta características sistêmicas e se faz persistente, apesar das políticas de enfrentamento implantadas de forma sistemática pelos governos, o que permite perceber lacunas teórico-empíricas de interpretação do fenômeno.

A fim de contribuir no preenchimento dessa lacuna esta pesquisa optou por uma observação, descrição e alguns “insight” interpretativos” do fracasso escolar no ensino médio do Pará sob o enfoque sistêmico, dinâmico e autopoiético, partindo do princípio de que os

sistemas são autorreferenciais e têm “capacidade” de produzir relações consigo próprio e de distinguir estas relações em contraposição às relações com seu ambiente.

A estratégia permitiu o entendimento da lógica das organizações políticas e educacionais que atuam nas ações educacionais e de que forma o fracasso escolar no ensino médio se torna tema na comunicação no sistema político e no sistema educacional, considerando suas respectivas diferenciações de observação e autopoiese. Isso exigiu a condução da pesquisa por aporte teórico tão ou mais complexo que o objeto da pesquisa apresenta. É o caso da teoria de sistemas sociais de Niklas Luhmann.

Partindo do problema de “Como os sistemas político e educacional se comportam diante do fracasso escolar no ensino médio do estado do Pará?” e da elaboração de três questões norteadoras (Como as organizações do sistema político se organizam para enfrentar o fracasso escolar no ensino médio? De que forma o sistema educacional absorve as comunicações do sistema político em ações de combate ao fracasso escolar? Quais fatores influenciam na persistência sistêmica do fracasso escolar do sistema de ensino médio da rede pública?) foi delineado o objeto da pesquisa no campo da educação básica com recorte no ensino médio do Pará, tendo como foco de estudo as comunicações emitidas pelo sistema político administrativo da SEDUC e na percepção dos professores sobre as ações educacionais.

A proposta da pesquisa de analisar o fenômeno sob perspectiva teórica e metodológica considerada paradigmática no campo educacional, sobretudo no Brasil, partiu da realização de uma revisão sistemática da literatura sobre o fracasso escolar no ensino médio a nível mundial em 15 bases de dados com artigos de alto fator de impacto. Os artigos foram organizados considerando, além do recorte temporal da produção dos últimos cinco anos, o país de origem da publicação, o foco de estudo (visão dos agentes sobre o fracasso: professores, alunos, organizações políticas e educacionais) e principais resultados.

A revisão identificou várias abordagens sobre o fracasso escolar no ensino médio que vão desde a visão tradicional do fracasso relacionado a questões de pobreza, nível intelectual dos pais, reprovação etc., passando por análises mais sistêmicas relacionando várias questões como causas do fracasso (econômicas, políticas públicas, fatores psicológicos etc.) até os estudos de grandes instituições de nível nacional (IBGE, INEP, IDEB) e internacionais (OCDE, ONU).

Das análises do material emerge o fenômeno do fracasso escolar como temática polissêmica, multi e interdisciplinar. Sua análise é realizada sob diversas perspectivas, sempre na busca de explicações das suas causas, destacando-se a produção científica no campo da pedagogia, na psicologia, na sociologia, na economia e em políticas públicas.

No que refere a pesquisa empírica, esta envolveu basicamente duas estratégias de levantamento de dados no sentido de responder aos questionamentos da pesquisa, considerando seus objetivos e hipótese proposta. A primeira estratégia foi a observação (observação de segunda ordem) sistemática do sistema político, evidenciando a estrutura administrativa da SEDUC. Como segunda estratégia foi aplicada uma *Web Survey* para 40 gestores e 512 professores com atuação no ensino médio no Estado do Pará.

Da pesquisa empírica retiraram-se alguns resultados que, analisados sob aporte teórico proposto, permitiu o alcance dos objetivos da pesquisa, ao responder, em grande parte, aos questionamentos levantados sobre as causas do persistente fracasso do ensino médio paraense, apesar das ações educacionais para sua superação. Algumas conclusões da pesquisa sustentam essa afirmação.

- a) Nos últimos cinco anos o fenômeno do fracasso escolar foi bastante pesquisado a nível local e global e sua persistência ganha repercussão global, apresentando caráter multifacetado, com variadas percepções econômicas, sociais, políticas e pedagógicas. Os países atribuem causas diversas ao fenômeno e as pesquisas apontam para questões semelhantes em sistemas políticos e educacionais diferentes. Enquanto em países com sistemas consolidados o fracasso é tratado como fenômeno pontual a ser superado, no Brasil, os estudos mostram sua dimensão endêmica e de difícil enfrentamento por apresentar multifaces envolvendo aspectos diversos e visão multi e interdisciplinar.
- b) O Pacto pela Educação é a resposta do sistema político paraense ao absorver os ruídos do ambiente causados pelo fracasso escolar. Ao absorver os ruídos e torná-lo um problema do sistema político, este ganha complexidade e logicamente, o enfrenta com a visão de mundo do próprio sistema (poder/não poder) frente a um ambiente marcado por contingências e sempre mais complexo que o próprio sistema político, que precisa preservar sua autopoiese.
- c) Os dados mostraram que, na estrutura político-administrativa, o sistema organizou-se sob as diretrizes que norteiam as comunicações e codificações do sistema político de forma coerente. Entretanto, a educação como sistema social é realizada pela ação de diversos sistemas interatuantes, marcados por suas diferenças em relação a seus entornos respectivos, entornos, que por sua vez, estão constituídos por outros sistemas (KOCH; PIGASSI 2013, p. 171). Ao introduzir um elemento novo na organização político-administrativa (O pacto e a empresa de consultoria) o sistema

político, no sentido de Luhmann, reconhece o problema como seu e desenvolve mecanismos internos para resolvê-lo.

- d) A pesquisa revelou que a atuação das organizações políticas no sistema educacional no combate ao fracasso escolar não se dá na forma de uma comunicação específica e autorreferencial. Essa comunicação sofre “interferências” já em processos internos ao sistema, que aumentam sua improbabilidade, mesmo na alta gestão da SEDUC (Descontinuidade das ações dentro do mesmo governo não gera institucionalização das práticas).
- e) A alta gestão percebe na gestão intermediária “gargalos” que dificultam uma gestão eficiente. Existe falta de sintonia entre as duas dimensões de gestão sobre a visão estratégica da política, ou seja, a Gestão Intermediária não percebe o Pacto pela Educação com a mesma perspectiva que a Alta Gestão (ruídos comunicacionais). Desse cenário emerge a impossibilidade da comunicação entre as duas esferas administrativas. A administração intermediária não é capaz de cumprir a função de acordo com o planejamento da alta gestão.
- f) O fracasso escolar é utilizado como justificativa de mais uma intervenção dessas organizações na educação, assim como, na busca de legitimidade das comunicações políticas na educação. Na falta de índices que comprovem o alcance das metas, o sistema político emite comunicações com o discurso do “rumo certo” e da necessidade de “continuidade” das ações. Essa postura favorece a comunicação políticas e a interação com o ambiente.
- g) Ao apresentar déficit de conexão funcional em sua estrutura interna, a SEDUC não consegue níveis de coesão interna de seus níveis hierárquicos para enfrentar o fracasso no ensino médio quando atua em ações educativas nas escolas para a redução do problema. O acesso da administração à interação na sala de aula não pode, na perspectiva de Luhmann, ser atribuída às falhas na estrutura funcional. É uma característica do sistema educacional fechar-se cognitivamente e deve ser considerado como um problema que precisa ser enfrentado no desenho das políticas, mecanismos de controle de resultados e formação. No entanto, o enfrentamento necessita de uma comunicação forte e clara do sistema político, o que não ocorre, conforme mostraram os dados da pesquisa.
- h) O discurso político percebe o fracasso sob perspectiva diferente do sistema educacional. Ao olhar para suas próprias organizações, ao auto observar-se, o sistema político sabe das dificuldades a serem enfrentadas. Sabe que o desempenho

da gestão intermediária está muito distante dos objetivos da política. Mas como admitir incompetência sem perder poder? Desviando o foco do fracasso para as “boas intenções” do Pacto pela Educação.

- i) Quanto à gestão intermediária, as evidências indicaram problemas de incompreensão por parte dos gestores das atividades básicas inerentes ao cargo que ocupam, o que certamente influencia na cadeia de decisões e ações dessas organizações durante o processo de implementação da política, com consequências negativas nos processos, como mostraram os dados empíricos.
- j) Ao observar a alta gestão, a gestão intermediária identifica problema no fluxo das informações. O fluxo ruim é elemento importante na política e é percebido na gestão intermediária obstáculos ao sucesso da política. As URE e USE, atuam como executoras das ações do Pacto junto às organizações escolares, que por sua vez, são os “locus” do fracasso escolar. Portanto, a interação entre essas organizações com a alta gestão é vital para o sucesso da política educacional e deve se materializar por meio de uma “simbiose” de objetivos nas ações pedagógicas de combate ao fracasso escolar. Os dados apontam, no entanto, uma “desconfiança mútua” entre as duas instâncias do sistema administrativo. O resultado é a percepção da política governamental de maneira diversa, com consequências negativas na ação.
- k) Ao observar os professores a gestão intermediária os considera pouco envolvidos nas ações do Pacto pela Educação, ou mesmo sem envolvimento algum. Esse cenário, além de confirmar a relação tensa da gestão com o ensino, aparece nas etapas da pesquisa como sério obstáculo a ser superado. O envolvimento das escolas e, sobretudo dos professores, é fundamental em qualquer política que envolva ações no sistema educacional. Ao considerar que os professores não estão envolvidos ou comprometidos nas ações, a gestão desloca a responsabilidade para professores e alunos pelo fracasso e reduz a permeabilidade necessária para a ação em simbiose, porém autônoma dos sistemas. O Pacto pela Educação já surgiu sem construir um consenso mínimo entre as organizações políticas e educacionais sobre as mudanças e suas intenções sobre a aprendizagem, implicando em aumento da improbabilidade de sucesso.
- l) A gestão intermediária, justifica as dificuldades enfrentadas transferindo a responsabilidade para a alta gestão (acima) e para os professores (abaixo). Ao assumir funções de gestão não desenvolvem um “comportamento de gestor”, não combatem o “discurso” dos profissionais da educação, especialmente professores.

Não conseguem construir um contra discurso. Ao contrário, ora responsabilizam a alta gestão pelo fracasso, ora responsabilizam os antigos colegas, se distanciando dessa responsabilidade de assumir a participação no fracasso escolar. Ao atribuir o fracasso a problemas de gestão, os próprios gestores indicam que não se sentem parte da gestão, o que confirma a divergência de interpretação da política.

- m) Ao apontar a pobreza e a desestruturação familiar com alta relevância nas causas do fracasso escolar, os professores focam seu “olhar para fora do sistema de interação”, ou seja, o fracasso é atribuído ao indivíduo (o aluno) que é pobre e de família “desestruturada”, por isso não aprende. Isso evidencia uma forma de se eximir da responsabilidade pelo fracasso. Isso implica na dependência do sistema educacional de um trabalho a ser desenvolvido na família, voltado, segundo Luhmann, para a educação de comportamentos e regras a fim de tornar o comportamento dos alunos mais previsível. Na ausência da contribuição familiar a escola acaba exercendo um papel que não tem como suprir. O aprofundamento de pesquisas nessa perspectiva possibilita reflexões sobre os mecanismos dispostos aos sistemas de interação no sentido de garantir a aprendizagem nas escolas públicas na sociedade atual.
- n) A maioria (63%) dos professores associa o fracasso à problemas de gestão pedagógica e financeira. Quando verificamos esse percentual de respostas dos próprios gestores sobre seu trabalho e, ainda, da própria “alta gestão” sobre a ineficiência da “gestão intermediária”, encontramos uma postura, por parte dos professores, de chamar a gestão para responsabilidade pelo problema, ao perceberem reflexos dessa ineficiência nas ações pedagógicas dos processos de interação na aprendizagem em sala de aula.
- o) Os dados mostram mudanças na atribuição do fracasso em ambiente estrutural e pedagógico favorável: Quando não há estrutura física-estrutural satisfatória a culpa é do governo, responsável por ela. Aqui o discurso de defesa da profissão é fortalecido e utilizado de forma eficiente para responsabilizar o governo pelo fracasso. Quando é reconhecida a existência dessa estrutura a responsabilidade é atribuída ao desinteresse dos alunos. Ao considerar que algumas escolas oferecem boas condições estruturais e pedagógicas, os professores voltam a culpar o indivíduo pelo fracasso, ou seja, o fracasso é do aluno, que além de pobre, de família desestruturada Ruiz (2014), agora é desinteressado, não distanciando da percepção geral descrita anteriormente.

p) Além do desinteresse dos alunos, parte dos professores reconhecem que as práticas pedagógicas ineficientes também são causas do fracasso escolar. É o professor reconhecendo problemas no trabalho docente, um dado empírico relevante e de difícil identificação devido sua discussão ser em “*off*” e entre professores e não ressoa para os demais sistemas dessa forma, não é assumido em nome da coesão discursiva em defesa da profissão. As evidências apontam uma “circularidade do fracasso” em vez de sua redução. Essa circularidade é caracterizada pela convivência dos sistemas político e educacional com o fracasso escolar. Como as organizações desses sistemas não conseguem superar o fracasso, suas ações representam a “gestão do fracasso escolar” no Pará. O professor, por sua vez, por perceber a política do governo como ameaça, fecha-se cognitivamente para o pacto nas escolas, e transfere a responsabilidade para o governo, fechando o círculo vicioso. Essa postura aumenta a improbabilidade da comunicação educativa, ou seja, a intenção de educar perde poder como unidade do sistema educacional em favor do discurso de resistência à intervenção política no sistema. O resultado é a improbabilidade que da regulação política se torne realidade em sala de aula, tornando um mito o controle político do sistema educativo.

As principais conclusões da pesquisa sumarizadas anteriormente e detalhadas nos capítulos ao longo deste texto apresentam resultados que podem conduzir a algumas implicações para os estudos sobre o fracasso escolar. A pesquisa constatou a incapacidade das organizações políticas e educacionais em enfrentar o fracasso escolar no Pará de forma simbiótica e tendo como foco a unidade da diferenciação do sistema educativo: A comunicação intencionada de educar.

Levar em conta a “circularidade do fracasso escolar” quando a reflexão é sobre ações educativas voltadas para o enfrentamento do fenômeno permite uma análise para além da organização político-educacional formal e apontar para elementos constitutivos “informais” que emergem quando a análise centra em aspectos como autorreferencialidade, autonomia, interação sistêmica etc. No caso aqui estudado, o fracasso foi observado na perspectiva da circularidade, mas não da autorreferência, ou seja, não é um sistema, apesar de apresentar dinâmica sistêmica no Pará.

Nesse sentido, a pesquisa se pretende como opção alternativa e, ao mesmo tempo, viável de observação e descrição de um fenômeno de difícil entendimento e enfrentamento, sobretudo em países com sistemas educativos ainda não consolidados, como é caso do Brasil.

A compreensão do fracasso escolar, na perspectiva aqui descrita, passa pelo entendimento que a autopoiese do sistema educacional são suas operações pedagógicas e rede recursiva dessas operações (NEVES, 2003, p. 19). A tensão entre sistema professor e gestão mostrada na pesquisa, além de agravar a conexão funcional interna do sistema político-administrativo afeta a autonomia do sistema educativo quando ações educacionais são impostas sem a participação dos professores.

Com sua autonomia ameaçada, o sistema professor reage a essa verdadeira “sobreposição de códigos” com a defesa da profissão, fortalecendo o discurso sindical e político. A prática discursiva da defesa da profissão ganha força nas interações do sistema educativo e “desloca” a intenção de educar para segundo plano. Quando as operações pedagógicas são “esquecidas” pelo sistema educacional a tendência pedagógica perde força para defesa da profissão, aprofundando as divergências com o sistema político.

Nas ações do Pacto pela Educação, a pesquisa revelou que essas ações não contribuem para o sucesso das operações pedagógicas e sim para a circularidade do fracasso escolar. A luta do sistema educacional para permanecer em seu nível operativo e autônomo por meio da interação em sala de aula dificulta ainda mais as ações educativas de combate ao fracasso. Em Luhmann, segundo Neves (2003, p. 27), com a separação dos sistemas regulatórios, de política simbólica e de interação “e a unidade dessa diferença toma forma de ilusão de que se poderia controlar ideias e a regulação da ação no ensino”, com implicação na distinção do sistema.

Pode-se afirmar, portanto que a reduzida influência do sistema político em sala de aula, agravado pelo déficit de conexão funcional das organizações políticas envolvidas no pacto, reduzem o poder de influência do sistema político na educação, aumenta a improbabilidade da comunicação intencional da educação via professores e contribui para a circularidade do fracasso escolar e não sua redução.

Se faz necessário apontar algumas limitações do estudo. A opção teórica teve repercussão definitiva na metodologia da pesquisa, o que dificultou maior diálogo do pesquisador com outros pesquisadores do campo educacional. As razões são as mesmas citadas a nível nacional e global em relação à teoria de Luhmann: Abstração excessiva, pouca produção em língua portuguesa, conceitos distantes do aporte utilizado na educação e as dificuldades de aproximação da teoria com dados empíricos. Todas também afetam o pesquisador.

Outra limitação da pesquisa foi no campo metodológico. Ao optar por tratar os dados no âmbito da própria teoria novas possibilidades foram observadas e a apropriação conceitual nem sempre é fácil. Pesquisas empíricas desse tipo são poucas e o campo é fértil para novas experiências tornam o caminho um pouco mais difícil.

Apesar das limitações citadas e outras que, com certeza serão apontadas, o estudo realizado possibilitou conhecer “novas nuances” sobre o fenômeno estudado e o comportamento sistêmico dos envolvidos nas ações educativas de combate ao fracasso escolar no Pará. Uma boa descrição do fenômeno do fracasso escolar, como pretendeu este relatório, pode proporcionar uma visão alternativa aos agentes envolvidas com ações educativas e políticas públicas.

As limitações possibilitam novas possibilidades de pesquisas com este aporte teórico no campo educacional. Novas investigações poderiam ampliar os dados empíricos para toda a educação básica, onde os recursos do Big Data podem auxiliar na localização de dados das grandes instituições nacionais e internacionais, abrindo novas possibilidades de uso da teoria de sistemas sociais na educação a nível regional, nacional e internacional.

Outra possibilidade é a ampliação da análise para o campo da formação continuada de professores. Fazer formação com “pacotes fechados” sem ouvir os formandos tende a fracassar. A simbiose necessária descrita neste texto depende da confiança dos professores. Essa confiança pode ser construída com ações de formação mais integradas com a realidade de sala de aula. O aporte teórico aqui proposto pode contribuir nesse sentido.

Nessa perspectiva, este relatório de tese se propõe ser mais uma contribuição para a compreensão do fracasso escolar sob um enfoque alternativo e proporcionar outras possibilidades de observação e descrição que possibilitem novos olhares para um problema antigo, mas muito atual e complexo.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Mariza. **Organização da educação nacional na constituição e na LDB**. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 1999.
- AGÊNCIAPARÁ; FUNDAÇÃO PROPAPAZ, 2016. Disponível em: <<http://www.agenciapara.com.br/Noticia/143605/curso-destinado-a-diretores-foca-na-melhoria-do-ensino-de-06/03/2017>> Acesso em: 24 abr. 2017.
- ALSNIH, R. Characteristics of Web-based surveys and applications in travel research. In: ISCTSC – CONFERENCE., 2004, Costa Rica. **Anais...Costa Rica**, 2004. Disponível em: <<http://www.its.usyd.au/isctsc/costaricaconferense.asp>>. Acesso em: 12 maio, 2017.
- ANGELUCCI, Carla Biancha et al. O estado da arte da pesquisa sobre o fracasso escolar (1991-2002): um estudo introdutório. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 51-72, jan./abr.2004.
- ARNOLD, M. Fundamentos del Constructivismo Sociopoiético, **Cinta de Moebio**, Santiago, Chile, Universidade de Chile, v. 18, dec. 2003.
- ARROYO, Miguel G. Reinventar a política: reinventar o sistema de educação. **Revista Educação e Sociologia, Campinas**, v. 34, n. 124, p. 653-678. jul./set. 2013.
- AZEVEDO, Fernando. **A cultura Brasileira**: introdução ao estudo da cultura no Brasil. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1958. Tomo terceiro. 3.
- BABBIE, Earl. **Métodos de pesquisa de Survey**. 3. (reimp.). Belo Horizonte: UFMG, 2005. 519p.
- BRUYNE, Paul De. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais**: os polos da prática metodológica. Rio de Janeiro: F. Alves, 1991.
- AZEVEDO, Fernando. **A cultura Brasileira**: introdução ao estudo da cultura no Brasil. 3. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1958. Tomo terceiro
- BACHELARD, Gaston. **La formation de l'esprit scientifique**. Paris: J. Vrin, 1947. Tradução por Estela dos Santos Abreu. A formação do espírito científico. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- BACHUR, João Paulo. **Distanciamento e crítica**: limites e possibilidades da teoria de sistemas de Niklas Luhmann. São Paulo, 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- BARONE, Fernando. Sociedade e Escola: Niklas Luhmann e a abordagem sistêmica. **Ponto & vírgula**, São Paulo, n. 12, 2013.
- BASTOS, A.; FERNANDES, G. L.; PASSOS, J. Analysis of school failure based on portugueses micro data. **Applied Economics Letters**, n. 16, p.1639-1643. 2009.

BATESON, Gregory. **Steps to na ecology of mind**. San Francisco, 1972.

BELLEI, C. **La Masificación de la Edicación em Chile. Acceso, progreso, deserción y egreso**. Documento Y presentación em seminário organizado por UNICEF, 12 años de Escolaridad em Requisito para la Equidad em Chile, 2002.

BERENDS, Mark. Sociology and School Choice: What We Know After Two Decades of Charter Schools. *Annu. Rev. Sociol.* v. 41, p. 159-180, 2015.

BERTALANFFY, Ludwig. **Teoria geral dos sistemas: fundamentos, desenvolvimento e aplicações**. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

BROWN, Christopher Pierce. Children of Reform: the Impact of high-stakes education reform on preservice teachers. **Journal of Teacher Education**, v. 61, n. 5, p. 477 –491 by the American Association of College for Teacher Education, 2010.

BRUYNE, Paul, de. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os polos de prática metodológica**. F. Alves, Rio de Janeiro 1991.

CARRANO, Paulo Cesar Rodrigues, MARINHO, Andreia Cidade, et al.: Trajetórias truncadas, trabalho e futuro: jovens fora de série na escola pública de ensino médio. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 41, n. especial, p. 1439-1454, dez. 2015.

CASTRO, Edna Marina Ramos. In. _____. **Estado de políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional**. Belém. CEJUP; UFPA; NAEA, 2001.

CENDON; RIBEIRO, et. al. Utilização de web Survey para estudos de uso. **Inf. & Soc.:Est.**, João Pessoa, v.20, n. 3, p. 107-121, set./dez. 2010.

CHARLOT, B. **Da relação com o saber: elementos para uma teoria**. Porto Alegre: Artmed, 2000.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO/CEB- CNE; CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA – CEB. n. 4, 13 jul. 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jul. 2010. Seção 1, p. 824

COLLOM, Antonio J. MÉLICH, Joan-Carles. La educación sin hombres. A proposito de Niklas Luhmann. **Enrahonar Quaderns de Filosofia**, v. 21, p. 77-83, 1993.

COUPER, Mick P. Web Surveys a Review of Issues and Approaches. **Public Opinion Quarterly**, Oxford, v. 64, n. 4, p. 464-481, 2000.

CREMIN, Peadar, NAKABUCO, Mary Goretti. Education, development and poverty reduction: A literature critique. **International Journal of Educational Development**, v. 32, p. 499–506, 2012.

CRETACCI, Michael A., CRETACCI, Nanci. Enter the dragon: parenting and low-self control in a sample of chinese high school students. **Asian Criminologyb**, v.7, p. 107–120, 2012.

DA SILVA, Patricia Borges Coutinho, REZENDE, Nayane Caldeira. Sobre o sucesso e fracasso no Ensino Médio em 15 anos (1999 e 2014). **Ensaio: aval. pol. pub. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 91, p. 445-476, abr./jun. 2016.

DAZZANI, Maria Virgínia Machado, CUNHA, Eliseu de Oliveira. Queixa escolar: uma revisão crítica da produção científica nacional. **Revista Quadrimestral da Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional**, São Paulo, SP, v. 18, n. 3, set./dez. 2014: 421-428.

DILLMAN, Don A., BOWKER, Dennis K. **The web questionnaire challenge to survey methodologists**. 2001. Disponível em: <http://survey.sesrc.wsu.edu/dillman/zuma_paper_dillman_bowker.pdf>. Acesso em: jan. 2018.

EISENHART, Margaret, WEIS Lois. High school opportunities for STEM: comparing inclusive STEM-Focused and comprehensive high school in two USA Cities. **Journal of Research in Science Teaching**, v. 52, n. 6, p. 763-789, 2015.

EPPLE, Dennis, ROMANO, Richard. Economic Modeling and Analysis of Educational Vouchers. Annual. **Rev. Econ.** v. 4, p. 159–83, 2012.

FARINHA, José. **Abordagem sistêmica em educação**: uma perspectiva filosófica da educação. Faculdade de Psicologia e de Ciências da educação. Portugal: Universidade de Coimbra, 1990.

FEDOZZI, Luciano. A nova teoria de sistemas de Niklas Luhmann: uma leitura introdutória. In: NEVES, Clarissa E. B. SAMIOS, Eva M. B. (Org.). **Niklas Luhmann**: a nova teoria de sistemas. Porto Alegre: UFRGS, Goethe Institut, 1997.

FERNÁNDEZ, Javier Amores, REAL, Maximiliano Ritacco. De los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI) como medida de prevención del fracaso escolar a la Formación Profesional Básica. Un estudio sobre el éxito y fracaso de alumnos en riesgo de exclusión educativa en Educación Secundaria. **Revista de Investigación en Educación**, n. 13, v.1, p. 105-120, 2015.

FOERSTER, H. Von. **Observing systems**. Seaside: Cal, 1981.

FRANCESCHINI, Vanessa Lima Caldeira, MIRANDA-RIBEIRO, Paula. A cor da reprovação: fatores associados à reprovação dos alunos do ensino médio. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 42, n. 3, p. 773-786, jul./set. 2016.

GANDINI, Raquel Pereira C. Intelectuais, Estado e Educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Campinas: Unicamp, p. 1944-1952, 1995.

GAUFFIN, Bo Vinner and FRIDELL jung Mats. Childhood socioeconomic status, school failure and drug abuse: a Swedish national cohort study. **Society for the Study of Addiction. Addiction**, n. 108, p. 1441–1449, 2013.

GAUSEL, Nicolay. It's not our fault! Explaining why families might blame the school for failure to complete a high-school education. **Soc Psychol Educ**, p. 17:609–616, 2014.

GOMES, C. A. Sucesso e fracasso no ensino médio. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v. 7, n. 24, p. 259-280, 1999.

GOUVEIA, Aparecida Joly. A pesquisa educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.1, jul. 1971.

GROVES, R.M; COUPER, M P. Nonresponse in household interview surveys. **Public Opinion Quartely**, Oxford, v. 56, p. 475-495, 1998.

HANCER, A.H. Reasons of academic failure in Turkist and Polish 6º grade primary school students. **International Journal of Academic Research Part B**, p. 78-82, 2012.

HAROARDÓTTIR, Sigrún, JÚLÍUSDÓTTIR, Sigrún. Understanding resilience in learning difficulties: unheard voices of secondary School Students. **Child Adolesc Soc Work J**, p. 32:351–358, 2015.

HILL, Andrew J. The costs of failure: Negative externalities in high school course repetition. **Economics of Education Review**. **ELSEVIER**, v. 43, p. 91-105, 2014.

_____. The costs of failure: Negative externalities in high school course repetition **Educational Researcher**, v. 41, n. 6, p. 201–208, 2014.

IBGE. **Estados. População**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/panorama>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

IDEB. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**, 2015. Disponível em:<<http://ideb.inep.gov.br/resultado>>. Acesso em: 25 dez. 2017.

INEP. Disponível em:< <http://portal.inep.gov.br/web/guest/resultados-e-resumos>. Acesso em: 5 jan. 2018.

IOEB. **Índice de Oportunidades da Educação Brasileira**. Disponível em:<<http://www.ioeb.org.br/indicadores/pa>>. Acesso em: 23 fev. 2018.

IOSCHPE, Gustavo. **O que o Brasil quer ser quando crescer?** e outros textos sobre educação e desenvolvimento. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva,, 2014.

JOO, Heejong Jacob, JO, Youngoh. Family, School, Peers, and Recidivism Among South Korean Juvenile Offenders: an Event History Analysis. **Asian Criminology**, v. 10, p. 99–116, 2015.

IZUZQUIZA, I. **La sociedade sin hombres**. Madrid: Paidós, 1990.

JOHNSON, Renee M.; DUNCAN. Fighting with siblings and with peers among urban high school students. **Journal of Interpersonal Violence**, v. 30, p. 2221 –2237, 2015.

KAULFUSS, Marco Aurélio, BORUCHOVITCH, Evely. Atribuições causais de professores para o sucesso eo fracasso em ensinar. **Psicologia Escolar e Educacional**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 321-328, maio/ago. 2016.

KELLY, Tracy J. EVANS WHIPP, Rachel. A longitudinal study of the association of adolescent polydrug use, alcohol use and high school non-completion. **Society for the Study of Addiction**, *Addiction*, v. 110, p. 627–635, 2015.

KOCH, E.; PIGASSI Andrea S. Temas y sistemas em educación. **Perfiles educativos**, HSUE-UNAM, v. 35, n. 140, 2013.

LANGENKAMP, Amuy G. Academic vulnerability and resilience during the transition to high school: the role of social relationships and district context. **Sociology of Education**, v. 83, n. 1 p. 1-19, jan. 2010.

LANZAT, Ana M. Antelm, GIL-LÓPEZ, Afonso, et al. Análisis del fracaso escolar desde la perspectiva del alumnado y su relación con el estilo de aprendizaje. **Educ. Educ.**, v.18, n. 3, p. 471-489. DOI: 10.5294/edu.2015.

LDB. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/9**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12907:legislacao&catid=70:legislacoes>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/9**. Resolução CNE/CEB nº 4, de 13 de julho de 2010. Disponível em: <portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_10.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2017.

LEONARDO, Nilza Sanches Tessaro, LEAL, Záira Fátima de Resende. A naturalização das queixas escolares em periódicos científicos: contribuições da Psicologia Histórico-Cultural. **Revista Quadrimestral da Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 163-171, jan./abr. 2015.

LIMA, Leonardo Claver Amorim, GOMES, Candido Alberto. Ensino médio para todos: Oportunidades e Desafios. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos** Brasília, v. 94, n. 238, p. 745-769, set./dez. 2013. Online.

LIZOTTE, Chistopher. The moral imperatives of geographies of school failure: Mobilizing market-based reform coalitions. **The Canadian Geographer / Le Geographe canadien**, v. 57, n. 3, p. 289–295, 2013.

LOURENÇO FILHO, M. B. A educação e os estudos pedagógicos no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, n. 82, p. 52-66, abr./jun. 1961.

_____. Redução da taxa de analfabetismo no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, n. 100, p. 249-271, out./dez. 1965.

LUHMAAN; SCHORR. Pressupostos estruturales de una pedagogia reformista. Analisis sociológicos de la pedagogia moderna. **Revista de Educación**, n. 291 p. 55-79, 1990.

LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais**: esboço de uma teoria geral. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016. (Coleção Sociologia).

_____. **Teoria de la sociedad y pedagogia**. Barcelona: Paidós Educador. México 1996.

_____. **Social systems**. Stanford, CA, Stanford University Press, 1995.

LUHMANN, Niklas; SCHORR, Karl Eberhard. Presupuestos estructurales de una pedagogía reformista: Análisis sociológicos de la pedagogía moderna. **Revista de Educación**, n. 291. p. 55-79, 1990.

_____. **Das erziehungssystem der gesellschaft. surkamp verlag**. Frankfurt am Main: [s.n.], 2002.

_____. **Introdução à teoria dos sistemas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. (Coleção Sociologia).

_____. **Teoría de la sociedad y pedagogía**. Barcelona: Paidós Educador. México, 1996.

_____. **Die gesellschaft der gesellschaft: a sociedade da sociedade**, Frankfurt: [s.n.], 1997. v.2.

_____. O conceito de sociedade. In. NEVES, Clarissa E. B.; SAMIOS, Eva M. B. (Org.). **Niklas Luhmann: a nova teoria dos sistemas**. Porto Alegre: UFRGS; Goethe Institut, 1997.

LUHMANN, N. The evolutionary differentiation between society and interaction. In: J.F. ALEXANDER et al. (Ed.). **The micro–macro link**. Berkeley: CA, University of California Press, 1987.

LUZ, Silvia Letícia D'Oliveira. **Sindicalismo e educação no Estado do Pará: as repercussões da luta sindical sobre o trabalho docente**. 2017. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2017.

MACEDO, Alejandro Francisco Román. Educación de los Jóvenes de Secundaria en el area Metropolitana de Monterrey. **RMIE**, v. 19, n. 60, p. 291-318, 2014.

MANGINO, William, et al. The disjuncture between raw scores and pass rates in New York State public schools: turning success into failure. *Studies in educational evaluation*. **ELSEVIER**, v. 45 46-54, 2015.

MAROTO, José Luis Fabián. El papel de la organización escolar em al cambio educativo: La inercia de lo establecido. **Revista de Educación**, v. 356, sep./dec. p.41-60, 2011.

MATHIS, Armin. Políticas de desenvolvimento sob a perspectiva da teoria dos sistemas. **Paper do NAEA**, n. 111, 1998.

_____. Reflexões sobre a reforma do Estado na Amazônia. In:_____. **Políticas públicas e desenvolvimento local na Amazônia: uma agenda de debate**. Belém: UFPA; NAEA, 2005.

MATURANA, R. H; VARELA, F. **Autopoiesis and cognition: the realization of life**. Boston: Dortrecht, 1980.

MÈLICH, Joan-Carles. **Teoria de la sociedade y pedagogia (introducción)**. [S.l.]: Paidós, 1996.

McDANIEL, Marla, KUCHN, Daniel. What does a high school diploma get you? Employment, Race, and the Transition to Adulthood. **Rev Black Polit Econ**, v. 40, p. 371–399, 2013.

MCKEE, M. Todd, CALDARELLA, Paul. Middle school predictors of high school performance: a case study of dropout risk indicators. **Education**, v. 136, n. 4, 2016.

MESSINIS, George. Returns to education and urban-migrant wage differentials in China: IV quantile treatment effects. **ELSEVIER, China Economic Review**, v. 26, p. 39–55, 2013.

MICELI, Sérgio. **Intelectuais e classe dirigente no Brasil. (1920-1945)**. São Paulo: DIFEL, 1979.

MORAES, Carmen Sylvia Vidigal.: O ensino médio e as comparações internacionais: Brasil, Inglaterra e Finlândia. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 38, n. 139, p.405-429, abr./jun. 2017.

MORAES, Maria Cândida. O Paradigma educacional emergente: implicações na formação do professor e nas práticas pedagógicas. 16. ed. **Revista Em Aberto**, Brasília, DF. v. 16, n. 70, abr./jun. 1996.

NAVARRO, Lisienne, GERVAI, Solange, et al: A Dificuldade de aprendizagem e o fracasso escolar. **Journal of Research in Special Educational Needs**, v. 16, n. 1, p.46–50, 2016.

NEVES, Clarissa Baeta; SAMIOS, Eva Machado (Org.). **Niklas Luhmann: a nova teoria de sistemas**. Porto Alegre: Universidade;UFGS, Goethe – Instituto; ICBA, 1997.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta. A Educação na perspectiva teórica de Niklas Luhmann. In. XXVII ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS – ANPOCS, 27., 2003, Caxambú, MG. **Anais...** 2003.

NUNES, Tatiene Germano Reis, PONTES, Fernando Augusto Ramos, et al.Fatores de risco e proteção na escola:Reprovação e expectativas de futuro de jovens paraenses. **Revista Quadrimestral da Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional**, São Paulo. v.18, n. 2, maio/ago./ p. 203-210, 2014.

NUNES, Claudio Pinto, OLIVEIRA, Dalila Andrade. Trabalho, carreira, desenvolvimento docente e mudança na prática educativa. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, Ahead of print, abril 2016.

OCDE, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (1998). “Overcoming failure at school”. Paris: Author.

_____. **Teaching and Learning Conditions, in OECD Factbook 2010**: economic, environmental and social statistics. OECD Publishing. [S.l.;s.n.], 2010.

_____. **OECD. Education at a glance: OECD Indicators**, OECD Publishing, Paris. Disponível em:<<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>>. Acesso em: 8 nov. 2017.

_____. Strengthening schools and student learning in Puebla. In: _____. **Improving education in México: a state-level perspectiva puebla**. [S.l.]: OECD Publishing, 2013.

OSTI, Andréia, BRENELLI, Rosely Palermo. Sentimentos de quem fracassa na escola: análise das representações de alunos com dificuldades de aprendizagem. **Psico-USF**, Bragança Paulista, v. 18, n. 3, p. 417-426, set./dez. 2013.

OSSANDÓN, J. Objeto pedagógico perdido: exclusión em la inclusión educativa”. In. _____. **Observando sistemas. Nuevas apropiaciones y usos de la teoria de Niklas Luhmann**. Santiago: RIL; Fundación SOLES, 2006.

PACTOPELAEDUCACAO. Disponível em:< <http://pactopelaeducacao.pa.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2017

PATTO, Maria Helena de Souza. A produção do fracasso escolar: história de submissão e rebeldia. São Paulo: T. A. Queiroz, 1990.

_____. **A produção do Fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia**. São Paulo: Casa do psicólogo, 1999.

_____. **O fracasso escolar como objeto de estudo**: anotações sobre as características de um discurso. São Paulo: Cadernos de Pesquisa, 1988.

PEE. **Plano Estadual de Educação do Pará**, 2015. Disponível em:< <http://www.seduc.pa.gov.br/site/seduc/>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

PEZZI, Fernanda Aparecida Szarecki, MARIN, Angela Helena. Fracasso escolar na educação básica: revisão sistemática da literatura. **Trends in Psychology / Temas em Psicologia**, v. 25, n. 1, p. 1-15, mar./ 2017.

PNE. **Plano Nacional de Educação 2011 - 2020**. Disponível em:<<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

POLICY brief: building Pathways to Transfer: community colleges that break the chain of failure for students of color. Civil Rights Project/Proyecto Derechos Civiles as UCLA. [S.l.:s.n.], feb. 2012.

PRING, R. **The life and death of secondary education for all. The Life and Death of Secondary Education for All**, [S.l. :s. n.], 2013 . p. 1-208

QVORTRUP, Lars. Society’s Education Sustem- An introduction to Niklas Luhmann’s pedagogical theory. In. _____. **Seminar.net. Media Technology & Lifelong Learning**. [S.l. :s. n.], 2005. v.1.

RÊSES, Erlando da Silva. **De vocação para profissão**: organização sindical docente e identidade profissional do professor. 2008. 308 f. Tese (Doutorado em Sociologia) — Universidade de Brasília: Instituto de Ciências Sociais: Departamento de Sociologia. Brasília, DF, 2008.

RICHBURG-HAYES and PATEL, Reshma. **Providing more cash for college**: interim findings from the performance-based scholarship. Demonstration in California. MDRC Suilding Knowledge to Improve Social Policy. [S.l. :s. n.], jun. 2015.

ROMÃO, J. E. **Dialética de diferença**: o projeto da escola cidadã frente ao projeto pedagógico neoliberal. São Paulo: IPF;Cortez, 2000.

RYU, Minjung. Positionings of Racial, Ethnic, and Linguistic Minority Students in High School Biology Class: Implications For Science Education Diverse Classrooms. **Journal of Research in Science Teaching**, v. 52, n. 3, p. 347–370, 2015.

RUIZ, Marcos J. Estrada. Afiliación juvenil y Desafiliación Institucional: El entramado complejo de la deserción en la educación media. **RMIE (Jornal Mexicano de Investigación Educativa)**, v. 19, n. 61, p. 431-453, 2014.

RODRIGUEZ, Dario; ARNOLD, Marcelo. **Sociedad y teoria de sistemas**. Santiago do Chile: Universitária 1990.

SAMPAIO; MANCINI. Estudo de Revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. **Rev. bras. fisioterapia**, São Carlos, v.11, n.1. 83-89, fev.2007.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro. **A educação no desenvolvimento da Amazônia**. Belém: ICED; PPGED; UFPA, 2013.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de Educação: o âmbito dos municípios. In: FÓRUM ESTADUAL DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL, 4., 1998, Porto Alegre. **Fórum...** Porto Alegre, 17 set. 1998 (mimeo).

_____. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SEDUC. **Prefeitos e secretários de Educação defendem integração com a Seduc**, 2016. Disponível em: < <http://www.agenciapara.com.br/Noticia/144594/prefeitos-e-secretarios-de-educacao-defendem-integracao-com-a-seduc>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

SILVA, Patrícia Borges Coutinho, REZENDE, Nayane Caldeira. Sobre o sucesso e o fracasso no Ensino Médio em 15 anos (1999 – 2014). **Ensaio: Avaliação de políticas públicas educacionais**. Rio de Janeiro, v. 24, n. 91, p.445-476, abr./jun. 2016.

SCHWARTZMAN, Simon et al. **Tempos de Capanema**. Rio de Janeiro: Paz e terra, São Paulo: Edusp, 1984.

SPENCER, Brown, G. **Laws of form**. New York; [s.n.], 1972.

STOCKINGER, Gottfried. **A sociedade da comunicação**: o contributo de Niklas Luhmann. Rio de Janeiro: Papel & Virtual, 2003.

STUDSROD Ingunn, BRU, Edven. Upper secondary school students perceptions of teacher socialization practices and reports of school adjustment. **School Psychology International-SPI**, v. 33, n. 3, p. 308–324, 2011.

TEPOVICH, Ann. **Fostering resilience in at risk high school students**. 2012. Tese (Doutorado). Dominican University of Califórnia. School of Education and Counseling Psychology. San Rafael, CA. March. 2012.

TIBALLI, Eliana Figueiredo Arantes. O Fracasso da escola pública no discurso educacional Brasileiro: INEP 1944-1964. In: 5 CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO – SBHE., 5; 2008, Aracaju. **Anais...** Disponível em; <http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe_2008/trabalho_completo.php?id=925>. Acesso em: 22 mar. 2018.

VANDERSTRAETEN, R. The Autopoiesis of Educational Organization: The Impacto of the Organizational Setting on Educational Interation. **Systems Research and Behavioral Science Syst. Res**, v. 19, p. 243-253, 2002.

_____. The school class as an interaction order. **British Journal of Sociology of Education**, v. 22, n. 2, 2001.

_____. The sociological analysis of educational expansion, in: S.J. BALL (Ed.) **The Sociology of Education: Major Themes**, v. 1: Theories and Methods, p. 492–505) (New York, Routledge, 2000b).

_____. Educational expansion in Belgium: a sociological analysis using systems theory, **Journal of Education Policy**, v. 14, p. 507–522, 1999.

VIDAL, Josep Pont. Para o (re) descobrimento do ser humano. Possibilidades das ciências sociais. **Paper do NAEA**, n. 201, dez. 2006.

VON REININGHAUS, Gabriella Natassia; FRISANCHO, Suzana. **School violence: Subjective Theories of Academic Advisory Board Members From Six Chilean. Interdisciplinaria**, 2013. p. 30, 2, 219-234.