

**U-PC**

Université Sorbonne  
Paris Cité



**UnB**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

**CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES**

**PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO**

**SOCIEDADE E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

université

**PARIS**  
**DIDEROT**  
PARIS 7

**RENATA CALLAÇA GADIOLI DOS SANTOS**

**A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA  
METROPOLITANA DE EDUCAÇÃO - O CASO DE  
“BRASÍLIA”**

**Brasília  
2018**





**A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA  
METROPOLITANA DE EDUCAÇÃO:**

O CASO DE "BRASÍLIA"

**LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE  
ÉDUCATIVE MÉTROPOLITAINE:**

LE CAS DE "BRASÍLIA"

Renata Callaça Gadioli dos Santos

Brasília/2018  
Junho



## **A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA METROPOLITANA DE EDUCAÇÃO:**

O CASO DE "BRASÍLIA"

## **LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE ÉDUCATIVE MÉTROPOLITAINE:**

LE CAS DE "BRASÍLIA"

Renata Callaça Gadioli dos Santos

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília em cotutela com o Centre d'études en sciences sociales sur les Mondes Africains, Américains et Asiatiques – CESSMA da Université Paris 7 como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor.

Orientadores: Professor Doutor Luiz Fernando Macedo Bessa e Professora Doutora Márcia Regina de Andrade Mathieu

Brasília/2018  
Junho



Universidade de Brasília – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares

CEP: 70919-970 Brasília – DF

Este trabalho, nos termos da legislação que resguarda direitos autorais, é considerado propriedade da Universidade de Brasília (UnB) e da Université Paris 7 – Paris Diderot.

É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou menção a estes, para comentários e citações, desde que sem finalidade comercial e que seja feita referência bibliográfica completa.

Cc                    **CALLAÇA GADIOLI DOS SANTOS, Renata**  
                          **A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA METROPOLITANA DE**  
**EDUCAÇÃO - O caso de "Brasília" / Renata CALLAÇA GADIOLI DOS**  
**SANTOS; orientador Luiz Fernando MACEDO BESSA; co**  
**orientador Márcia Regina DE ANDRADE MATHIEU. -- Brasília,**  
**2018.**  
                          **238 p.**

**Tese (Doutorado - Doutorado em Desenvolvimento Sociedade**  
**e Cooperação Internacional) -- Universidade de Brasília, 2018.**

**1. EDUCAÇÃO. 2. POLÍTICAS PÚBLICAS. 3. TERRITÓRIO**  
**METROPOLITANO. 4. BRASÍLIA. 5. PROBLEMA PÚBLICO. I. MACEDO**  
**BESSA, Luiz Fernando, orient. II. DE ANDRADE MATHIEU,**  
**Márcia Regina, co-orient. III. Título.**



## **A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA METROPOLITANA DE EDUCAÇÃO**

O CASO DE "BRASÍLIA"

**Autora:** Renata Callaça Gadioli dos Santos

**Linha de Pesquisa:** Políticas Públicas

**BANCA EXAMINADORA:**

**Luiz Fernando Macedo Bessa**  
Orientador/Universidade de Brasília

**Márcia Regina de Andrade Mathieu**  
Orientadora/Universidade de Paris 7

**Dominique Couret**  
Presidente/Universidade de Paris 7

**Rosana de Freitas Boullosa**  
Relatorista/Examinadora  
Departamento de Gestão de Políticas Públicas/Universidade de Brasília

**Magda de Lima Lúcio**  
Relatorista/Examinadora interna  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação  
Internacional/Universidade de Brasília

**Francisco José da Silva**  
Examinador Externo  
Secretaria de Educação do Distrito Federal



## DEDICATÓRIA



*Às duas principais mulheres da minha vida, que comigo formam uma trindade perfeita: minha mãe, **Eni Callaça Gadioli dos Santos** e minha filha, **Bárbara Callaça Gadioli da Conceição***



## AGRADECIMENTO

Apesar de trabalhos acadêmicos serem construídos em solitude, eu preciso aqui agradecer a enorme colaboração de algumas pessoas.

Primeiramente, agradeço ao meu núcleo familiar. Gratidão àquela que me deu a vida e que não pode estar fisicamente comigo no momento de defesa. *Eni Callaça Gadioli dos Santos*, a você eu devo todo o ensinamento de ir à luta, de levantar a cabeça, de enfrentar meus medos e de realizar meus sonhos e metas. Sua voz ecoa no meu pensamento: “termine o que você foi fazer e termine bem!” Espero que esteja feliz. Em seguida, meu pai. *Roberto Gadioli dos Santos*. Sempre firme, sempre amigo. Segurou dificuldades em meu último ano de tese. Foi meu suporte emocional quando eu acreditava que minhas forças iriam se esvaír. Agradeço também à minha filha, *Barbara Callaça*, que com jeito doce e calmo sempre segurou em minhas mãos e me ajudou a seguir adiante. Que eu possa abrir caminhos para ela, sempre. Às minhas irmãs *Roberta Callaça* e *Adriana Callaça*, que junto com seus filhos *Helena*, *Henrique*, *Santiago* e *Ravi*, e também com seus maridos *Dante Farage* e *Nelton Ketí*, aguentaram meus devaneios, minhas alegrias, minhas lágrimas e minhas ausências. Às minhas primas *Kátia Callaça*, *Miriam Callaça* e *Márcia Lopes* e suas famílias e aos primos *Thiago Callaça*, *Igor Pessanha*, *Elísio Lopes* e família, aos tios *Lúcia* e *Elísio Lopes*. À *Emília Pessanha*, *Sérgio* e *Simone Pessanha*, família se protege. Todos são potes de energia, de palavras doces e exemplos de pessoas a seguir. Família Lopes.... gratidão pelo laço. Família Pessanha, juntos sempre! Família Callaça, somos teia, somos rede, somos um!

A minha família de amigos, que me acolheu nos momentos de dúvida. Eles me ajudaram a reposicionar meus pensamentos. Grata à *Rosana Gonçalves*, *Cárita Sampaio*, *Fernanda Natasha*, *Urânia Flores*, *Daniela Lobo*, *Leandro de Carvalho*, *Janaína Peres*. Aos amigos que a temporada na França me concedeu. Sem eles, o período no frio seria difícil. Eles aqueciam meus dias com suas presenças: *Francisca* e *Joel Rousselot*, *Pedro Porto*, *Valéria Lima*, *Mônica Santos*, *Daniela Cruz-Pages*, *Franciele Becher* e *Márcio Faraco*, *Adèle* e *Claire*. Aos companheiros do Movimento Democrático 18 de Março. Espero sempre reencontrar vocês nos caminhos da vida. À.o.s amiga.o.s antiga.o.s e aos nova.o.s que me socorreram com cuidados pessoais, dados e materiais para a tese: *Valteir Pessoa*, *Davi Botelho*, *Daniel Menezes*, *Cinélia Maria*.

Àquela.e.s que são o ponto central de toda minha formação doutoral. Agradeço imensamente aos meus orientadores *Luiz Fernando Macedo Bessa* e à *Márcia*

*Regina de Andrade Mathieu*. Olhares atentos, orientações assertivas e enriquecedoras, acolhimento nos momentos críticos, a liberdade de criação que a mim foi oferecida. Eu os admiro e agradeço. À *Magda Lúcio*, a primeira a me estimular a entrar no PPGDSCI e que é um exemplo para mim. À *Rosana Boullosa* e ao Grupo de Pesquisa Processos de Inovação e Aprendizagem em Políticas Públicas e Gestão Social. Nossos encontros semanais são revigorantes e encadeadores da condução desta pesquisa. *Dominique Couret*, sempre firme nas observações do que escrevi em francês, acreditou na temática dessa tese, apesar das *petites coquilles* (pequenos erros). À *Doriana Daroit*, suas palavras me colocaram no caminho em diversos momentos. Ao *Francisco José da Silva*, que leu minhas primeiras ideias e o também o resultado desta tese. Que possamos fazer mais e juntos pela educação do Distrito Federal e território metropolitano em formação. Grata pela oportunidade a todos os meus mestres de hoje e de sempre!

À Secretaria de Educação do Distrito Federal que me oportunizou dedicação exclusiva para os estudos e ao CNPq, que garantiu minha estada na França, com a bolsa de doutorado sanduíche.

A toda.o.s diretamente ou indiretamente envolvidos, minha infinita gratidão!



## RESUMO

Esta pesquisa está construída sob a linha da análise de políticas públicas integrando duas categorias importantes. Uma é a educação e outra é o território metropolitano. O objetivo central que motivou esse estudo foi o de analisar a construção de uma política pública educacional no território metropolitano de Brasília, em formação. Brasília é uma metrópole instituída oficialmente pelo Governo Federal, em 2008, mas sua região metropolitana não está configurada. Em seu lugar a União instituiu uma Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e Entorno – RIDE DF e Entorno. Integram esse território 22 municípios dos Estados de Goiás e Minas Gerais, além da metrópole Brasília. A gestão dessa territorialidade é feita por um Conselho – COARIDE, também instituído pela União. Por ele foram nomeadas as Funções Públicas de Interesse Comum – FPIC, que se pressupõe serem geridas coletivamente. A educação foi decretada como uma FPIC, entretanto, pouco se fez para desenvolver políticas públicas educacionais metropolitanas em Brasília. Esta pesquisa se desenvolveu a partir de fundamentação teórica e analítica proveniente do campo de públicas. Foi trabalhada a partir de teorias embasadas sob uma proposta pós-positivista, calcada no construcionismo social e na teoria pragmatista contemporânea. Como teoria analítica escolheu-se a teoria da Virada Argumentativa, de corrente pós-positivista, fundamentada na importância do argumento como articulador de valores que sustentam a deliberação dos atores envolvidos na construção de políticas públicas. Como teorias complementares essa tese também se apoia na teoria dos problemas públicos e na teoria dos comuns. A tese buscou caracterizar a problemática educacional metropolitana e identificar políticas públicas educacionais que intentaram trabalhar a dimensão metropolitana durante dezessete anos. A partir do método de análise de argumentos de Sacconi, combinado com o método da Virada Argumentativa construiu-se um quadro multimetodológico para compreender a problemática educacional no território metropolitano de Brasília. Esta tese conclui que, apesar dos dados empíricos apresentarem uma necessidade de diálogo com os entes da federação que se associam por características metropolitanas, o problema educacional metropolitano ainda carece de delimitação de seu público e dos contornos de seus problemas. Os problemas apresentados possuem contextos variados. A tese aponta também para a possibilidade de definição política e ética da educação como um bem comum, mas aponta a carência de melhor compreensão da questão por parte de todos os atores diretamente envolvidos na gestão desse serviço.



## RÉSUMÉ

Cette recherche s'appuie sur l'analyse des politiques publiques intégrant deux catégories importantes. L'un est l'éducation et l'autre est le territoire métropolitain. L'objectif central qui a motivé cette étude était d'analyser la construction d'une politique publique éducative dans le territoire métropolitain de Brasília, en formation. Brasília est une métropole officiellement établie par le gouvernement fédéral en 2008, mais sa région métropolitaine n'est pas configurée. À sa place l'Union a institué une Région Intégrée du Développement Économique du District Fédéral et de l'Environnement - RIDE DF et Entorno. Ce territoire comprend 22 municipalités des États de Goiás et Minas Gerais, outre la métropole Brasília. La gestion de cette territorialité est faite par un Conseil - COARIDE, également établi par l'Union, qui a nommé les Fonctions Publiques d'Intérêt Commun - FPIC, qui sont censées être gérées collectivement. L'éducation a été décrétée comme un CPLCC, cependant, peu a été fait pour développer des politiques éducatives publiques métropolitaines à Brasília. Cette recherche a été développée à partir théorique et fondement théorique et analytique du champ de la politique publique, axée aussi sur des théories basées sur une proposition post-positiviste, basée sur le constructivisme social et la théorie pragmatiste contemporaine. En tant que théorie analytique, la théorie post-positiviste du tournant argumentatif a été choisie, basée sur l'importance de l'argument comme un articulateur des valeurs qui soutiennent la délibération des acteurs impliqués dans la construction des politiques publiques. Comme théories complémentaires cette thèse repose également sur la théorie des problèmes publics et la théorie des biens communs. La thèse a cherché à caractériser le problème éducatif métropolitain et à identifier les politiques publiques éducatives qui ont essayé de travailler la dimension métropolitaine pendant dix-sept ans. De la méthode d'analyse des arguments de Sacconi, combinée avec la méthode de la Tour Argumentative a été construit un cadre multi-méthodologique pour comprendre le problème de l'éducation dans le territoire métropolitain de Brasília. Cette thèse conclut que, malgré les données empiriques présentent un besoin de dialogue avec les entités fédérales qui sont associées par les caractéristiques métropolitaines, le problème éducatif métropolitain n'a pas encore la délimitation du public et les contours de leurs problèmes. Les problèmes présentés ont des contextes variés. La thèse souligne également la possibilité d'une définition politique et éthique de l'éducation en tant que bien commun, mais souligne le manque d'une meilleure compréhension de la question par tous les acteurs directement impliqués dans la gestion de ce service.



## **ABSTRACT**

This research is built on the line of public policy analysis integrating two important categories. One is education and the other is metropolitan territory. The central objective that motivated this study was to analyze the construction of an educational public policy in the metropolitan territory of Brasília, in formation. Brasília is a metropolis officially established by the Federal Government in 2008, but its metropolitan region is not configured. In its place the Union instituted an Integrated Region of Economic Development of the Federal District and Environment - RIDE DF and Environment. This territory includes 22 municipalities of the States of Goiás and Minas Gerais, besides the metropolis Brasília. The management of this territoriality is done by a Council - COARIDE, also established by the Union. It was named by the Public Functions of Common Interest - FPIC, which are supposed to be managed collectively. Education was decreed as an FPIC; however, little was done to develop metropolitan public educational policies in Brasília. This research was developed based on theoretical and analytical foundations from the public field. It was based on theories based on a post-positivist proposal, based on social constructionism and contemporary pragmatist theory. As an analytical theory, the post-positivist theory of the Argumentative Turn was chosen, based on the importance of the argument as an articulator of values that support the deliberation of the actors involved in the construction of public policies. As complementary theories this thesis also relies on the theory of public problems and common theory. The thesis sought to characterize the metropolitan educational problem and to identify educational public policies that tried to work the metropolitan dimension for seventeen years. From the method of analysis of arguments of Sacconi, combined with the method of the Argumentative Turn was constructed a multi-methodological framework to understand the educational problem in the metropolitan territory of Brasília. This thesis concludes that, although the empirical data present a need for dialogue with the entities of the federation that are associated by metropolitan characteristics, the metropolitan educational problem still lacks the delimitation of its public and the contours of its problems. The problems presented have varied contexts. The thesis also points to the possibility of political and ethical definition of education as a common good but points out the lack of a better understanding of the issue by all actors directly involved in the management of this service.



## **LISTA DE SIGLAS**

- ADE – Arranjo de Desenvolvimento da Educação
- AMAB – Associação dos Municípios Adjacentes à Brasília
- AMB – Área Metropolitana de Brasília
- APL – Arranjos Produtivos Locais
- CEP – Código de Endereçamento Postal
- CESSMA – Centre d'Étude en Sciences Sociales sur les Mondes Africains, Américains et Asiatiques
- CF – Constituição Federal
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- CNPq – Centro Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Brasil
- COARIDE – Conselho Administrativo da RIDE
- FPIC – Função Pública de Interesse Comum
- GDF – Governo do Distrito Federal
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
- IRD – Institut de Recherche pour le Développement
- IES – Instituto de Ensino Superior
- LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
- MEC – Ministério da Educação
- MI – Ministério da Integração
- MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
- MVCI – Morte violenta por causa indeterminada
- NEUR – Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais

NOVACAP – Companhia Urbanizadora da Nova Capital  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado  
PMAD – Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílio  
PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PRORIDE – Programa Especial de Desenvolvimento Integrado do Entorno e DF  
RA – Região Administrativa  
REGIC – Região de Influência das Cidades  
RGEB – Região Geoeconômica de Brasília  
RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento Econômico  
RM - Região Metropolitana  
SEDF – Secretaria de Educação do Distrito Federal  
SINPRO – Sindicato dos Professores  
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura  
UNISOL – Universidade Solidária  
UVIRT – Unidade Vizinhança da Residência e do Trabalho



## **LISTA DE GRÁFICOS**

GRÁFICO 1 – PROCESSO DE ANÁLISE INTEGRADA DE POLÍTICAS PÚBLICA.....	33
GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO URBANA – 1960 A 2015 .....	90
GRÁFICO 3 – TAXA DE HOMICÍDIO POR 100 MIL HABITANTES POR MUNICÍPIO NA ÁREA DE ESTUDO – 1999 À 2013 .....	104
GRÁFICO 4 – INTERESSES NO COARIDE 1998 – 2014 .....	179
GRÁFICO 5 – MODELO DE AÇÃO COOPERADA ENTRE ENTES DA FEDERAÇÃO .....	189
GRÁFICO 6 – QUADRO DE ATORES DO COARIDE .....	190
GRÁFICO 7– MÉTODO COMBINADO DE ANÁLISE SACRINI E FISCHER.....	207



## LISTA DE FOTOS

FOTO 1 - PLEITO EM MANIFESTAÇÃO/2013 .....	54
FOTO 2 – ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS .....	106
FOTO 3 – ALEXÂNIA.....	108
FOTO 4 – CIDADE OCIDENTAL.....	109
FOTO 5 - FORMOSA.....	111
FOTO 6 - LUZIÂNIA.....	113
FOTO 7 – NOVO GAMA .....	115
FOTO 8 – PADRE BERNARDO .....	116
FOTO 9 - PLANALTINA .....	118
FOTO 10 – SANTO ANTÔNIO DO DESCOBERTO.....	119
FOTO 11 – VALPARAÍSO DE GOIÁS .....	121
FOTO 12 - UNAÍ .....	123
FOTO 13 - BRASÍLIA.....	124



## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RURAL E URBANA.....	90
TABELA 2 - QUANTITATIVO DE SERVIDORES DA SEDF POR ESTADO/MUNICÍPIO.....	98
TABELA 3 – MUNICÍPIOS PESQUISADOS .....	100
TABELA 4 – PERIODICIDADE PARA ANÁLISE HISTÓRICA.....	131
TABELA 5 – ANOS INICIAIS: DEMANDA E OFERTA EDUCACIONAL – 1998 A 2001.....	141
TABELA 6 – ANOS FINAIS: DEMANDA E OFERTA EDUCACIONAL – 1998 A 2001 .....	144
TABELA 7– ENSINO MÉDIO: DEMANDA E OFERTA EDUCACIONAL – 1998 A 2001 .....	147
TABELA 8 – ANOS INICIAIS: DEMANDA E OFERTA EDUCACIONAL– 2002 A 2010.....	151
TABELA 9 – ANOS FINAIS: DEMANDA E OFERTA EDUCACIONAL – 2002 A 2010 .....	153
TABELA 10 – ENSINO MÉDIO: DEMANDA E OFERTA EDUCACIONAL – 2002 A 2010 .....	156
TABELA 11 – ANOS INICIAIS: DEMANDA E OFERTA EDUCACIONAL – 2011 A 2014.....	158
TABELA 12 – ANOS FINAIS: DEMANDA E OFERTA EDUCACIONAL – 2011 A 201.....	161
TABELA 13 – ENSINO MÉDIO: DEMANDA E OFERTA EDUCACIONAL – 2011 A 2014 .....	164
TABELA 14 – ARTICULAÇÃO DA COARIDE 1998 - 2001 .....	167
TABELA 15 – ARTICULAÇÃO DA COARIDE 2002 A 2010 .....	170
TABELA 16 – ARTICULAÇÃO DA COARIDE 2012 - 2014 .....	176
TABELA 17 – QUADRO DE ATORES.....	186
TABELA 18 - ANÁLISE DOS ARGUMENTOS.....	208
TABELA 19 - ANÁLISE DAS INFERÊNCIAS.....	214
TABELA 20 – ESCOLHA SOCIAL.....	218



## **LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1 - MODELO PRAGMATISTA DE CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	56
FIGURA 2 – ESTRUTURA DE UM ARGUMENTO .....	69
FIGURA 3 – REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO.....	99
FIGURA 4 - IDHM DOS MUNICÍPIOS DA RIDE - 2000 .....	102
FIGURA 5 - IDHM DOS MUNICÍPIOS DA RIDE - 2010 .....	103



## LISTA DE MAPAS

MAPA 1 – REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO.....	99
MAPA 2 – HISTÓRICO DA OFERTA E DEMANDA EDUCACIONAL - ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS PERÍODO 1998 A 2001 .....	143
MAPA 3 – HISTÓRICO DA OFERTA E DEMANDA EDUCACIONAL - ENSINO FUNDAMENTAL ANOS FINAIS PERÍODO 1998 A 2001.....	146
MAPA 4 – HISTÓRICO DA OFERTA E DEMANDA EDUCACIONAL - ENSINO MÉDIO - PERÍODO 1998 A 2001.....	149
MAPA 5 – HISTÓRICO DA OFERTA E DEMANDA EDUCACIONAL - ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS PERÍODO 2002 A 2010 .....	152
MAPA 6 – HISTÓRICO DA OFERTA E DEMANDA EDUCACIONAL - ENSINO FUNDAMENTAL ANOS FINAIS PERÍODO 2002 A 2010.....	155
MAPA 7 – HISTÓRICO DA OFERTA E DEMANDA EDUCACIONAL - ENSINO MÉDIO - PERÍODO 2002 A 2010.....	157
MAPA 8 – HISTÓRICO DA OFERTA E DEMANDA EDUCACIONAL - ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS PERÍODO 2011 A 2014 .....	160
MAPA 9 – HISTÓRICO DA OFERTA E DEMANDA EDUCACIONAL - ENSINO FUNDAMENTAL ANOS FINAIS PERÍODO 2011 A 2014.....	163
MAPA 10 – HISTÓRICO DA OFERTA E DEMANDA EDUCACIONAL - ENSINO MÉDIO - PERÍODO 2011 A 2014.....	165



# Sumário

<b>MEMORIAL</b>	<b>20</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>24</b>
DEFINIÇÃO DO PROBLEMA	34
OBJETIVOS	37
HIPÓTESES	37
MÉTODOS DA PESQUISA	38
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>SUORTE TEÓRICO E ANALÍTICO DA PESQUISA</b>	<b>43</b>
1.1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	47
1.1.1. A TEORIA DO “COMUM”	47
1.1.2. TEORIA DO PROBLEMA PÚBLICO	55
1.2. FUNDAMENTAÇÃO ANALÍTICA	67
1.2.1. VIRADA ARGUMENTATIVA	67
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>O TERRITÓRIO METROPOLITANO DE BRASÍLIA</b>	<b>75</b>
2.1. A FORMAÇÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO DE BRASÍLIA – A ÁREA DE ESTUDO	77
2.1.1. A METROPOLIZAÇÃO BRASILEIRA E A FPIC EDUCAÇÃO	77
2.1.2. METROPOLIZAÇÃO BRASÍLIA	88
2.2. DELIMITAÇÃO DA ESPACIALIDADE DE ANÁLISE	95
2.3. OS MUNICÍPIOS DA ÁREA DE ESTUDO	100
2.3.1. ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS	105
2.3.2. ALEXÂNIA	107
2.3.3. CIDADE OCIDENTAL	109
2.3.4. FORMOSA	111
2.3.5. LUZIÂNIA	112
2.3.6. NOVO GAMA	114
2.3.7. PADRE BERNARDO	116
2.3.8. PLANALTINA	117
2.3.9. SANTO ANTÔNIO DO DESCOBERTO	119
2.3.10. VALPARAÍSO DE GOIÁS	120
2.3.11. UNAI	122
2.3.12. BRASÍLIA	124
2.4. SÍNTESE DO CAPÍTULO	126

---

### **CAPÍTULO 3**

---

<b>ANÁLISE RETROATIVA DA DIMENSÃO METROPOLITANA DA EDUCAÇÃO</b>	<b>128</b>
<b>3.1. DELIMITAÇÃO DA TEMPORALIDADE DE ANÁLISE</b>	<b>129</b>
<b>3.2. A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA</b>	<b>131</b>
3.2.1. EDUCAÇÃO E O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO	132
3.2.2. A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA NA ÁREA DA EDUCAÇÃO	134
<b>3.3. EM BUSCA DA COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA NO TERRITÓRIO METROPOLITANO DE BRASÍLIA</b>	<b>137</b>
3.3.1. A OFERTA E DEMANDA EDUCACIONAL NA ÁREA DE ESTUDO	140
3.3.1.1. PRIMEIRO PERÍODO – 1998 A 2001	140
3.3.1.2. SEGUNDO PERÍODO – 2002 A 2010	150
3.3.1.3. TERCEIRO PERÍODO – 2011 A 2014	158
3.3.2. A TENTATIVA DE ARTICULAÇÃO METROPOLITANA DA EDUCAÇÃO	166
3.3.2.1. PRIMEIRO PERÍODO – 1998 A 2001	166
3.3.2.2. SEGUNDO PERÍODO – 2002 A 2010	170
3.3.2.3. TERCEIRO PERÍODO – 2011 A 2014	176
<b>3.4. SÍNTESE DO CAPÍTULO</b>	<b>178</b>

### **CAPÍTULO 4**

---

<b>A CONSTRUÇÃO DA EDUCAÇÃO DE DIMENSÃO METROPOLITANA COMO UM PROBLEMA PÚBLICO E UM COMUM</b>	<b>182</b>
<b>4.1. RECONHECENDO OS ATORES E SEUS PAPÉIS</b>	<b>186</b>
<b>4.2. EDUCAÇÃO METROPOLITANA É UM PROBLEMA PÚBLICO?</b>	<b>192</b>
<b>4.3. EDUCAÇÃO METROPOLITANA E O “COMUM”</b>	<b>201</b>
<b>4.4. A ANÁLISE DOS ARGUMENTOS – HAVERÁ POSSIBILIDADE DE EDUCAÇÃO METROPOLITANA?</b>	<b>206</b>
<b>4.5. SÍNTESE DO CAPÍTULO</b>	<b>219</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>222</b>
<b>REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO</b>	<b>230</b>

---

## MEMORIAL

*“Uma civilização que se assevera incapaz de resolver os problemas que demandam seu funcionamento é uma civilização decadente. Uma civilização que escolhe fechar os olhos aos seus problemas mais cruciais é uma civilização conquistada”. (Césaire, 2006)*

A epígrafe de Césaire reflete a premente necessidade de uma comunidade resolver seus problemas. De minha parte, acredito na capacidade das comunidades compreenderem seus problemas e buscarem formas para solucioná-los ou dirimi-los.

Contudo, minhas crenças estão, ao mesmo tempo, embasadas na indispensabilidade de existência de alguns elementos para que se torne fato concreto. Tenho convicção arraigada de que a educação é um caminho de transformação social e individual. Pela educação temos, não o único caminho, mas um importante caminho para resolvermos nossos problemas.

Tenho a crença de que, como indivíduos ou em sociedade educada, transformamos nosso ambiente para alcançar os nossos objetivos. Esse é um dos objetos de estudo da geografia: a ciência que estuda a relação dos seres humanos com o espaço. A forma como moldamos o espaço natural para nele ocuparmos é uma forma socialmente definida, com ou sem lutas.

Esta sou eu, geógrafa e mestre em geografia, que atua há 24 anos com educação pública. Realizando um doutorado multidisciplinar em cotutela de tese. Na Universidade de Brasília integro o Programa de Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, com linha de pesquisa em Políticas Públicas. Na Universidade de Paris 7 o doutorado também é multidisciplinar, com linha central em geografia do desenvolvimento.

Minha trajetória como profissional da educação me apresentou um mundo de possibilidades libertárias, um mundo de possibilidade de redução de desigualdade, seja por podermos fazer escolhas de maneira mais crítica e consciente, seja por podermos olhar de uma maneira mais acurada o alcance do impacto de nossos atos. Ao mesmo tempo, me apresentou possibilidades de privar uma população sem o ideal da formação como ser social e profissional,

quando a educação lhe é negada. Ou, até mesmo, em definir os limites de sua aprendizagem para interesse de grupos dominantes, como argumenta Bourdieu. Essa é a proposta, por exemplo, de projetos conservadores e limitadores de campos de aprendizagem, como o infausto Escola sem partido<sup>1</sup>.

Minha formação como geógrafa me faz olhar o espaço como uma importante categoria de análise. Nele concretizamos nossas escolhas e moldamos nossa forma de ver e estar no mundo. Nele nos deparamos com barreiras coletivamente ou individualmente criadas e temos que aprender a superar a nós mesmos, inclusive. É como se os objetos no espaço, colocados lá por nós, criassem um fluxo de energia, de pessoas, de produtos que agradam e desagradam ao mesmo tempo. Democraticamente ou não, somos nós mesmos ali.

Por esta razão, os trouxe com mais consciência para a tese de doutorado. Eles precisavam, no entanto, de um elo de ligação. Um elemento que pudesse me dar a possibilidade de uni-los com cientificidade. Encontrei no campo de públicas o material científico necessário. Encontrei as teorias de políticas públicas para acomodar meus anseios e questionamentos.

Se todos sabemos da importância do desenvolvimento de sistemas educacionais para processos de desenvolvimento individual, de cidades, de regiões e de países, porque não executamos políticas públicas que solucionem os problemas de algumas dessas localidades? Locais empobrecidos são também locais onde sua população possui pouca formação educativa. A educação é para Arendt (1972: 23) considerada o “mais elementar e mais necessário setor da sociedade humana”. Estou em profunda concordância.

Como resultante, territórios com baixa formação educacional possuem elevado nível de desigualdade. Para Storper (1994), as cidades deveriam, com as indústrias e os atores locais públicos ou privados, locais e regionais, desenvolver e instituir espaços de fomento ao aprendizado coletivo, além de técnicas e equipamentos necessários ao desenvolvimento econômico.

---

<sup>1</sup> Projeto de Lei n. 867/2015, em tramitação no Congresso Nacional Brasileiro. O projeto estabelece a exclusão de conteúdos que possam estar em conflito com as convicções religiosas, políticas ou morais dos pais ou responsáveis pelos estudantes. Nesse sentido, o projeto prega o pluralismo de ideias, mas por outro lado, veda **determinadas** ideias.

E esse dever, essa necessidade de ação, de ação política passou a ser meu objeto de estudo. Como diz Milton Santos (2004: 18), “o novo não se inventa, descobre-se”. Tive que descobrir uma forma de unir educação e território. Duas categorias importantes que seriam encadeadas a partir das teorias de políticas públicas.

A teoria da Virada Argumentativa, de Frank Fischer, já existia. Tive que descobrir a forma de trabalhá-la em políticas públicas ainda em construção, pois não existe uma política pública educacional de dimensão metropolitana. Tive que descobrir uma forma de, sem perder a essência da teoria, unir duas categorias que normalmente não se estudam juntas: educação e cidade/regiões. E como a própria teoria propõe, construí um trabalho multidisciplinar, multimetodológico.

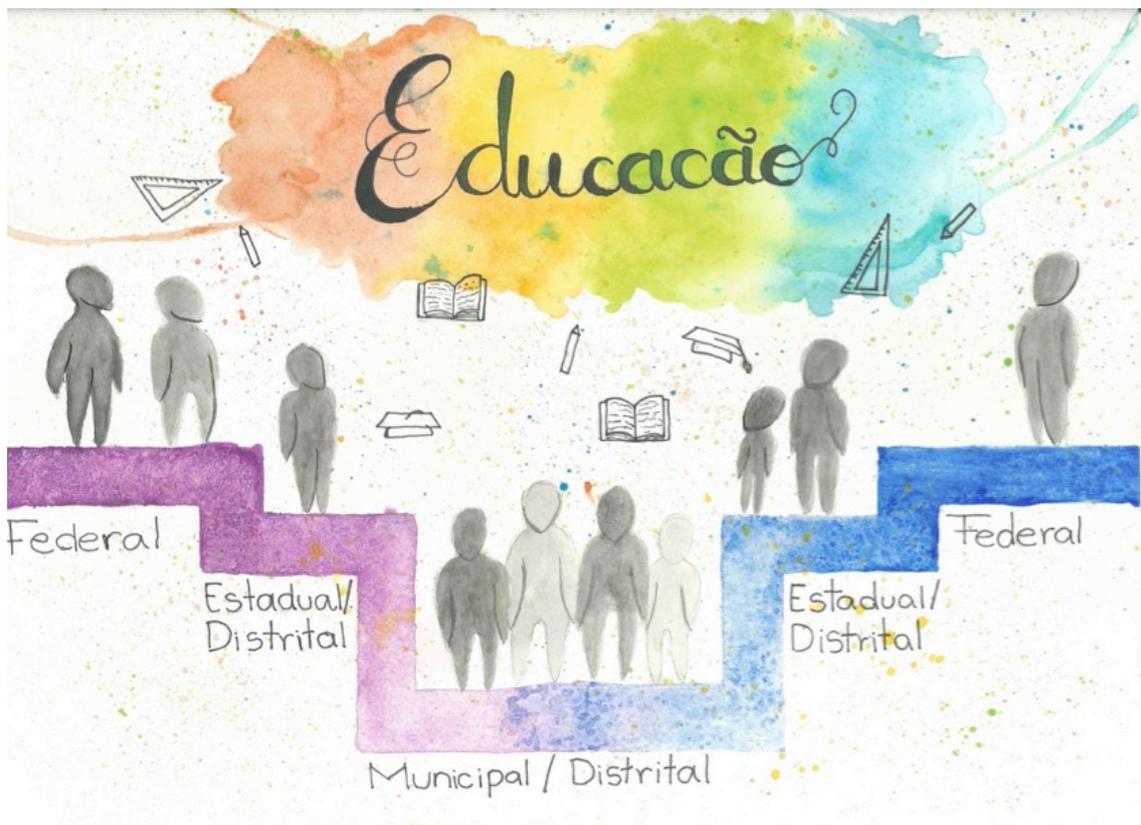
Como nos afirma Catalão (2010), essas abordagens multi, inter e transdisciplinar orientam a construção de conhecimentos. Assim, trilhei novos caminhos, com profissionais conhecidos e outros novos, na busca de novos conhecimentos, em novas áreas, que pudessem ampliar meu olhar geográfico, sem precisar abandoná-lo, mas abraçando novos saberes, incorporando-os. Resignificando a mim mesma.

Meu estudo doutoral contou com uma bolsa de doutorado sanduíche, cedida pelo projeto intitulado Desenvolvimento, território e ambiente: as transformações e perspectivas na área metropolitana de Brasília (AMB). Este projeto foi realizado em parceria com o Institut de Recherche pour le Développement (IRD) da França, com o apoio do Centro Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Brasil – CNPq. O Instituto me acolheu também em Paris.

Passei um período de doze meses na França/Paris e integrei a equipe de doutorandos do Centre d'Études en Sciences Sociales sur les Mondes Africains, Américains et Asiatiques – CESSMA (UMR 245), da École Doctoral 382 - Economies, espaces, sociétés, civilisations: pensée critique, politique et pratiques sociales/EESC, da Universidade de Paris 7 – Paris Diderot. O CESSMA é uma unidade mista de pesquisa, mista em instituições e também em áreas científicas. Por lá iniciei o doutorado em geografia do desenvolvimento e após o primeiro ano de tese na universidade parisiense consegui o acordo de cotutela.

Com esse contexto apresentado, ofereço humildemente essa tese. Espero que ela possa nos iluminar novos caminhos de gestão de serviços, de gestão de cidades. Que possamos com novas políticas públicas organizar melhor nossas moradas e termos uma sociedade mais culta, solidária e comunitária.

# INTRODUÇÃO



*“A cidade é o lugar em que o mundo se move mais, e os homens também. A co-presença ensina aos homens a diferença. Por isso, a cidade é o lugar da educação e da reeducação”. (Milton Santos, 1985)*

*“Em tempos de globalização, a discussão sobre os objetivos da educação é fundamental para a definição do modelo de país em que viverão as próximas gerações”. (Milton Santos, 1999)*

As epígrafes apresentadas acima anunciam as categorias escolhidas para a elaboração desta tese e apresentam suas correlações. Toma-se, entretanto, para estudo não exatamente a cidade, mas a aglomeração dela proveniente. Uma aglomeração que conforma o território metropolitano de Brasília.

Esta tese assume que o território metropolitano de Brasília ainda está em formação. Um território com pretensão de ser formado oficialmente e gerido pela vontade coletiva de seus atores integrantes do Governo do Distrito Federal, da Universidade de Brasília, de atores municipais, bem como da sociedade civil.

Uma aglomeração edificada por indivíduos em sociedade. Permanentemente educados e reeducados para um padrão social definido em função de uma intenção de progresso e desenvolvimento. Uma educação implementada a partir de deliberações tomadas politicamente, conseqüentemente, pela possibilidade de elaboração de políticas públicas.

Esta tese, portanto, tem como objeto de estudo a relação entre duas grandes, complexas e importantes categorias para o processo de desenvolvimento, quais sejam: educação e território metropolitano.

A denominação território metropolitano é uma escolha da autora e leva em consideração a relação entre atores dos entes federados no objetivo de identificação de um território que se possa chamar de metropolitano.

Para Santos (1999: 184), o território é um híbrido, um dado resultante da relação entre atores localizados em lugares, criando suas próprias normas de regulação. É arena e suporte de redes, de atores e ações.

Entende-se que as relações de interesse políticos ora existente em Brasília e nos municípios adjacentes são dotadores dos elementos descritos acima por Milton Santos. Há nesse espaço geográfico um interesse em

transformá-lo em território metropolitano, oficialmente. Há uma proposta de implementação de uma Área Metropolitana de Brasília. Esta, porém, não foi oficializada.

Isso posto, um território, seja ele de escala local, regional ou nacional, ou ainda qualificado como território urbano ou rural é constituído pela prática de seus atores, pelo cotidiano de uso, pelas relações nele existentes. O foco desse estudo está, portanto, no aglomerado de cidades, que criam um território regional de característica metropolitana. Em resumo, um território metropolitano.

Porém, outra razão também motiva a escolha, qual seja: o conflito de denominação desse espaço geográfico por parte de pesquisadores e gestores territoriais. Esse conflito tem origem e atuação na própria complexidade da relação da Capital Federal com os demais componentes metropolitanos. O conflito posto não considera a RIDE<sup>2</sup> DF e Entorno, espacialidade oficial. Em contraposto, também não consideram a espacialidade proposta por atores do Governo do Distrito Federal e Universidade de Brasília como uma região metropolitana. Esse grupo passa a denominar o espaço de gestão proposto como Área Metropolitana de Brasília, uma porção menor da RIDE. Essa segunda opção, porém, não é oficial, mas intencional.

A região de desenvolvimento econômico, que pesquisadores afirmam não ser uma região metropolitana por ausência de seus caracteres específicos, que serão explicitados ao longo dessa tese, foi instituída por força de decreto federal. Pesquisadores e gestores públicos que buscam qualificar área metropolitana baseiam-se no Estatuto das Metrôpoles<sup>3</sup>, nas determinações do IBGE e nas concepções acadêmicas sobre o que pode ser chamado região metropolitana.

Dessa forma, para não entrar em conflito conceitual com o institucionalizado, mas sem delimitação oficial como região metropolitana ou com um campo de teóricos e pesquisadores, denominar-se-á a área de estudo

---

<sup>2</sup> Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e Entorno (RIDE DF e Entorno) foi criada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998 e regulamentada pelo Decreto nº 2.710, de 04 de agosto de 1998, alterado pelo Decreto nº 3.445, de 04 de maio de 2000.

<sup>3</sup> Lei 13.089/2015 promulgada em 12 de janeiro de 2015. O Estatuto das Metrôpoles tem por objetivo estabelecer diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados

ou o espaço geográfico estudado no âmbito dessa tese de território metropolitano em formação.

Essa ausência de definição do território a ser gerido provoca dificuldade de gestão das intituladas Funções Públicas de Interesse Comum, tanto na RIDE como em uma porção menor. Uma dessas dificuldades é a gestão do serviço público educacional por Brasília e os municípios adjacentes à Capital Federal.

Entende-se que uma política educacional metropolitana também está em construção, mesmo que de maneira precária. Alguns diálogos foram iniciados, mas a ação efetiva ainda se encontra em disputa de ideias e argumentos.

Para alguns atores existe a dúvida da possibilidade e para outros sequer o conhecimento da necessidade de uma articulação para esse serviço público. A ausência da efetiva ação segue gerando consequências sociais e econômicas no território.

Razão pela qual esta tese questiona: Há a possibilidade de construção de uma política pública educacional metropolitana em Brasília e seus municípios adjacentes? Uma política educacional metropolitana que procure resolver os problemas não somente do setor educacional, mas que em sua carência vem provocando problemas econômicos e sociais? Nesses entes da federação atualmente o índice de violência, falta de formação adequada para o trabalho, precariedade no setor econômico municipal e conseqüentemente problemas gerais de saúde da população é elevado.

A análise dessa relação educação e cidade/metrópole se faz, pela admissão do pressuposto de que a educação no território metropolitano é um direito de todo cidadão, um direito reconhecido constitucionalmente, um direito fundamental de natureza social e humana (HORTA, 1998; CURY, 2002; LIMA, 2006; DUARTE, 2007; ANDRADE, 2013, FLACH, 2011). Nesta concepção encontra-se o pleito social à educação para todos em acesso, permanência qualidade, pois entende-se que a educação é facilitadora de uma vida justa e sustentável em suas diversas dimensões (econômica, política, social e ambiental).

A educação encontra-se inserida na relação de serviços necessários à reprodução digna da vida urbana. É também um serviço capaz de formar uma população para o mercado de trabalho, para o desenvolvimento de inovação e permitir que territórios sejam competitivos. É ao mesmo tempo um direito

humano, social e insumo de produção e por isso mesmo, um direito constitucionalmente afirmado no Brasil. Torna-se um serviço importante a ser ofertado em corresponsabilidade à população, pelos diferentes entes da federação juntamente com a sociedade.

Para Lemaignan (2004: 342) ao território que pretende seu desenvolvimento cabe a busca da aprendizagem coletiva de sua população, a co-construção do saber e do conhecimento. Segundo o autor o “território é o lugar da apropriação das regras, da coprodução dos saberes e da valorização multicultural”. Uma das ações possíveis para o alcance desse saber no território é a educação, mas não somente ela.

Nesse sentido, o reconhecimento da relação existente entre educação e cidades/territórios regionais, metropolitanos ou não, se torna ao mesmo tempo um tema de pesquisa inovador, no sentido de não haverem muitas pesquisas sobre essa correlação, como um tema reconhecido historicamente, uma vez que diversos países já o reconheceram e o incluíram em processos de deliberações políticas.

Esta tese, portanto, está voltada para o estudo da viabilidade de construção política da educação metropolitana. É essa relação de atores criando e definindo problemas comuns a serem geridos, compartilhando ações e formas de gestão e a definição de limite espacial de atuação, de fronteira, de delimitação territorial que oferece o cenário empírico de análise dessa tese.

Atualmente, o estado da arte das pesquisas que interconectam essas categorias mostra que essa linha de pesquisa desponta no mundo e requer estudos com abordagem interdisciplinar entre esses campos.

Em algumas pesquisas a educação é considerada como um dos “mais importantes serviços da cidade, mas só recentemente tem conquistado a atenção de planejadores urbanos” (COELEN, HEINRICH, MILLION, 2016: 02).

Para os autores a educação é capaz de criar facilidades e oportunidades, de modelar as estruturas da vizinhança e também de permitir o desenvolvimento urbano, mas para tanto, consideram que seria necessário uma articulação entre as políticas de desenvolvimento urbano e as educacionais. De um certo modo, alinhada a essa tese, essa corrente de pensamento dos autores visualizam o vetor de influência da educação para a cidade sem desconsiderar o vetor inverso, da cidade influenciando questões no processo educacional.

Pode-se afirmar que se desenha, no meio acadêmico, um campo de estudos recente e inovador. Alguns destes estudos são encontrados na Unesco e na OCDE, quais sejam: “Cidade Educadora e Cidade de Aprendizagem”, respectivamente; na Science Po-França encontram pesquisas como: “Escola e Renovação Urbana: Alavancas para projetos bem-sucedidos de transformação de vizinhança” (2016) e “Os efeitos da flexibilização da rede escolar nos subúrbios de Paris” (2012); além de pesquisas relativas no Instituto de Tecnologia de Berlim e na Universidade de Siegen, ambos da Alemanha com o projeto de pesquisa “Educação, Espaço e Planejamento Urbano”.

No Brasil, esse campo de estudo tem sido correlacionado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ, em seu Observatório das Metrôpoles, com o projeto “A cidade contra a Escola”. O viés de pesquisa dessa instituição, no entanto, encontra-se vinculado ao impacto na aprendizagem de crianças e jovens que uma cidade, bem urbanizada ou não, pode promover. Sua principal metodologia baseia-se no conceito de “efeito vizinhança”.

Sendo um dos objetos de estudo a educação metropolitana é importante destacar que em muitos decretos de criação de regiões metropolitanas e também no decreto de criação da RIDE, ela é considerada uma Função Pública de Interesse Comum – FPIC.

Em 2015, o Estatuto das Metrôpoles, instituído pela Lei nº13.089, de 12 de janeiro, veio oferecer parâmetros e diretrizes constitucionais para a gestão e planejamento de espaços metropolitanos e aglomerações urbanas, por meio da execução do que a legislação chamou de Função Pública de Interesse Comum – FPIC.

Serviços públicos com supremacia do interesse de todos sobre o interesse privado possuem as mesmas premissas para a definição do interesse público (MELO, 2013: 57). Exige uma compreensão da complementariedade do que é público e também comum. Em um jogo de palavras, temos uma função pública ou um serviço público, de interesse público e comum a todos os envolvidos, definido de maneira regulamentar, o que não significa ser reconhecido e compreendido por todos como tal.

Para olhar o objeto de estudos, esta pesquisa apoia-se essencialmente nas teorias de políticas públicas e em teorias multidisciplinares, porém com forte embasamento sociológico e filosófico, como a teoria do “comum” e a teoria de

problemas públicos. Como teoria analítica de políticas públicas esta pesquisa considera principal lente a teoria de Frank Fischer, intitulada Virada Argumentativa.

A teoria do “comum” encontra-se em constantes questionamentos e aprimoramentos, em seus limites e princípios e valores. Embora não seja um conceito novo, pois Aristóteles (1997) já abordava o bem comum, o tema vem sendo reposicionado em função de seu reflorescimento no debate político europeu. Refere-se tanto ao que é comum a todos (desde um bem material ou imaterial, um recurso natural ou serviços públicos de interesse comum ou que devam ser universalmente oferecidos), quanto à forma de gestão dos elementos escolhidos por todos para serem considerados “comuns”, sendo assim, constituído político-filosoficamente.

Epistemologicamente e atualmente, surge com a construção da Teoria dos Comuns, de Elinor Ostrom, no final do século passado, que abordou a gestão de elementos considerados bens comuns em comunidades, por 10 anos. A dimensão de seu trabalho estava centrada na gestão de recursos naturais, identificados como bens comuns, e na construção de instituições para a gestão desses elementos. Ostrom foi laureada, em 2009, com o Prêmio Nobel de Economia.

Hoje a teoria do comum possui novas abordagens e concepções, como questões de governança coletiva de elementos decididos também coletivamente, de relações entre os “comuns” e as questões jurídicas, políticas e/ou econômicas. Lemaignan (2004:342) defende que devemos reinventar um novo “viver em comum”, constituído socialmente. O “comum” passa a ter, portanto, um viés político e filosófico, que é a que será usada neste trabalho.

Toma-se por base as produções teóricas de Jean-Marie Harribey e as de Christian Laval e Pierre Dardot. Para estes últimos pesquisadores o comum torna-se um “princípio político” (LAVAL e DARDOT, 2015: 15) no século XXI.

O debate sobre o comum é identificado “a partir de experiências concretas de defesa ou reapropiação de recursos e espaços “comuns” (BELOTTI, 2014:42). Alguns autores incluem também serviços como “comuns” (HARRIBEY, 2013) ou elementos imateriais como conhecimento, ar, cultura (SOLIMINE, 2012: 2). Os pesquisadores do “comum” também o delineiam como um princípio ético e político, como “fundamento e funcionamento” e,

consequentemente, um princípio para elaboração de políticas (LAVAL e DARDOT, 2015; PETRELLA, 1997; BLATTBERG, 2004), fortalecendo a deliberação coletiva.

Como um território metropolitano requer o diálogo coletivo na definição dos interesses comuns, para a gestão comum do bem definido pelos seus integrantes, esta tese busca compreender também se a educação é considerada um “comum” para seus atores e qual é esse significado para eles.

Em resumo, o “comum” se princípio político, propõe um diálogo sobre a riqueza e o valor de uma comunidade, abordando uma nova forma de convivência. Pretende ainda ser democrático, uma vez que a deliberação sobre o bem a ser considerado e sua forma de gestão requer uma definição acordada coletivamente. Por isso mesmo é também, participativo, produzido e utilizado em cooperação, acessível ao maior número possível de pessoas, sem desgastes para gerações futuras, portanto, sustentável. Estas são as características básicas do “comum” atualmente, segundo Harribey (2013) e para tanto pressupõe uma nova forma de convivência, como nos apresenta Belotti.

*Los comúns recolocan así al individuo dentro de su entorno natural y social, valorando las relaciones interpersonales y la experiencia de la alteridad. En consecuencia, nos obligan a repensar la dimensión política del vivir juntos porque apuestan por formas autopoieticas de participación en el proceso de toma de decisiones”. (BELOTTI, 2014:47)*

A segunda teoria que nos oferece uma lente epistemológica é a teoria dos problemas públicos. Para compreender como e se a educação metropolitana é vista como um problema a ser resolvido e pensado coletivamente esta pesquisa apoia-se na teoria dos problemas públicos de John Dewey, que possui uma linha sucessória de pesquisa desenvolvida pela escola de sociologia francesa. Nos apoiamos, em especial, na linha trabalhada por Daniel Cefaï e Cédric Terzi.

Para Cefaï (1996: 52), os problemas públicos são construídos socialmente e não podem ser chamados de problemas sociais "porque não existem e não se impõem como tal, apenas na medida em que são questões de

definição e controle de situações problemáticas e, portanto, questões de controvérsia e choques entre atores coletivos em arenas públicas”.

Isto torna a educação metropolitana algo a ser declarado inicialmente como um problema público, construído pelos atores, vivenciado e experimentado. Para assim ser constituído também o seu público, em um processo retroativo de identificação e construção do problema e do público. Seu primeiro momento é a experiência do problema público, o que também é chamado de identificação de uma situação problemática.

Por esta teoria a definição de uma “situação problemática (a maneira como ela é identificada, caracterizada, analisada, elucidada, resolvida)” (CEFAÏ e TERZI, 2012: 10) é algo inseparável da formação de seu público. É o público que define o problema a ser resolvido e o faz a partir de suas experiências pessoais ou públicas, configurando-o. É preciso compreender, portanto, como os atores e gestores do território metropolitano veem a educação metropolitana, se a configuram e a definem como um problema público e “comum”.

Por fim, a teoria que transversa esta tese e nos oferece uma metodologia analítica é a Virada Argumentativa. Para a definição do comum e a construção do problema público é imprescindível o diálogo entre os atores. Esse diálogo contém discurso e nestes encontram-se argumentos importantes para a defesa das ideias e teses de cada um dos atores envolvidos.

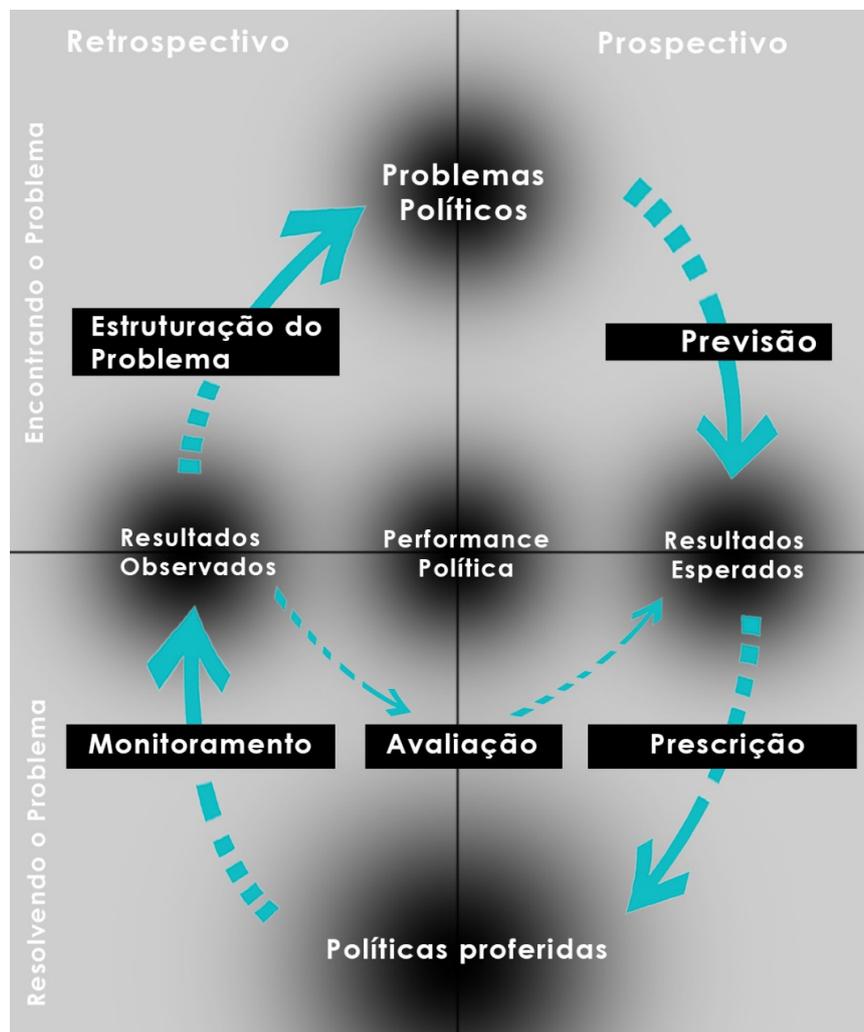
Uma deliberação política de cunho metropolitano requer que seja partilhada entre seus mais diversos atores, em níveis de gestão e escalas geográficas diferentes, as ideias e pressupostos necessários para a tomada de decisão e estes estão carregados argumentos de quem os emite.

Por esta razão escolheu-se a teoria da virada argumentativa, de construção teórica de Frank Fischer, para a análise do processo de construção da política pública. A teoria é caracterizada como uma avaliação de políticas públicas. Uma avaliação de políticas públicas é uma etapa da análise de políticas públicas. Para Fischer a análise de políticas públicas pode ser entendida como

*"uma disciplina de ciência social aplicada que usa múltiplos métodos de pesquisa e argumentos para produzir e transformar informações relevantes para políticas que podem ser utilizadas em configurações políticas para resolver problemas". (FISCHER, 2003: 02)*

Dunn (2012) também define as políticas públicas como um processo de obtenção de informações para ajudar a resolver problemas políticos de maneira prática, dotando os *policy makers* de dados. A análise de políticas públicas é, portanto, oportunizadora de um quadro multidisciplinar, onde Dunn descreve dotadas de **fases**: estruturação do problema; previsão; prescrição; monitoramento e avaliação, de **elementos integradores**: problemas políticos; resultados esperados; políticas proferidas; resultados observados e *performance* políticas, além de **estratégias**: retrospectiva e prospectiva. Uma análise de políticas públicas é uma ação multidisciplinar integradora, como a proposta de Dunn apresentada no quadro abaixo.

Gráfico 1 - Processo de Análise Integrada de Políticas Pública



Fonte: Tradução realizada do gráfico de Dunn (2012: 10)

Usa-se, nesta pesquisa, a teoria da virada argumentativa para, por meio dela compreender a possibilidade de construção de uma política pública. Sua compreensão sobre a educação metropolitana ser um problema público e um “comum”. Sendo assim, não é exatamente uma avaliação de uma política pública, não sendo também uma estratégia prospectiva. A teoria é utilizada aqui como um fundamento político filosófico para compreender as premissas subentendidas e as ideologias contidas nos argumentos emitidos pelos autores em entrevistas.

Como dito anteriormente, os discursos trazem consigo argumentos que expressam a forma como esses atores veem o mundo e negociam seus interesses. Os argumentos são os elementos de análise dessa tese. Seus propósitos e motivos podem ser revelados nas deliberações tomadas, mesmo que a deliberação tenha sido a de não inclusão da questão na agenda política.

Desta feita, tem-se como objetivo essencial desta tese analisar o processo de construção de uma política pública da educação metropolitana para o território em estudo, por meio da teoria virada argumentativa, que permeia todos os capítulos dessa tese.

Também procura compreender se os atores entrevistados concebem a educação como um comum e o que isso significa para eles. Nesse diapasão, compreender, também, se a educação metropolitana é interpretada como um problema público. Dentro desse contexto, entende-se ser esta tese um desafio acadêmico e multimetodológico, como Fischer propõe (2006: 233). Para tal, define-se o problema como exposto abaixo.

## **Definição do Problema**

Sendo a educação um direito social e humano fundamental considerado por muitos teóricos e instituições ligadas à educação, sendo também um caminho para a justiça social e espacial, ela passou a ser também pleiteada por alguns setores e atores internacionais como um serviço “comum”, no sentido da teoria do comum.

Associa-se aqui, a esse ponto de vista, a inclusão da educação na legislação de territórios metropolitanos, por escolha federal, como um serviço que deva ser planejado e executado em comum acordo com os entes que

compõem o território metropolitano. Considerava-se que a educação estava inserida legalmente como um Serviço Público de Interesse Comum.

O termo FPIC foi instituído por legislação federal<sup>4</sup>, que o define como a “atividade ou o serviço cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto nos outros municípios integrantes de uma região metropolitana”. Pelo conceito temos tanto a realização de um serviço como a ausência de sua prestação como geradora de resultados negativos nos municípios adjacentes uns aos outros e que merece atenção de todos.

Subentende-se, nessa definição, a necessidade da cooperação intermunicipal e interfederativa, principalmente após a Constituição Federal de 1988, que promoveu o processo de descentralização da gestão pública. Acrescenta-se à definição de interesse comum, segundo Tácito (2005: 199) a necessidade de que se deve esperar a escolha dos atores do território, mediante juízo político de valor de cada um. Assim, reconhecendo-se o problema por seus atores é preciso ainda que se queira chegar a formas de solucioná-lo conjuntamente.

Como a definição de territórios regionais metropolitanos passou a ser uma deliberação dos Estados, a partir da Constituição Federal de 1988, a escolha das FPICs passou a ser também uma deliberação do mesmo coletivo de atores estaduais. Em algumas configurações metropolitanas a educação foi incluída na relação de interesses comuns, mas não é uma obrigatoriedade, uma vez que deve haver diálogo e consenso entre os atores.

Nesta tese será estudada a FPIC Educação, na busca da compreensão da sua parte comum em confronto com uma possível aproximação com a teoria atual de “comum”, uma função pública que se propõe ser de interesse comum entre os atores.

Para compreendemos a complexidade da gestão metropolitana na Capital Federal, onde também se insere a FPIC Educação, é preciso entender o processo de formação desse território metropolitano<sup>5</sup>. Normalmente, tem-se a

---

<sup>4</sup> O termo é apresentado inicialmente na Constituição Federal Brasileira de 1967, quando a definição de regiões metropolitanas ainda pertencia à União sem uma definição exata. O conceito jurídico da FPIC ocorre a partir da Constituição Federal de 1988 e mais especialmente a partir do Estatuto das Metrôpoles de 2015.

<sup>5</sup> Apesar de parecer desnecessário, a definição dos termos é necessária para se evitar equívocos quanto ao território tratado na tese. Segundo Firkowski (2013) a confusão conceitual tem gerado

cidade central, também denominada de metrópole, escolhida por critérios acordados oficialmente. A metrópole é o núcleo de uma rede de cidades aglomeradas. Brasília, portanto, é a metrópole e sua região metropolitana encontra-se nesse processo de conflito e disputa de tamanho e entes integradores.

Como construir políticas públicas educacionais metropolitanas com entes integrantes de um território quando sua própria caracterização como região metropolitana ainda não é muito clara? Quais são os atores que deverão estar envolvidos em uma possível construção de políticas públicas de educação metropolitana? Quem são os atores concernentes da construção da educação metropolitana como um problema público? Se problema público ela é também um “comum”? Entendem esses integrantes os problemas educacionais do seu território e de sua região?

Por este ângulo, a teoria do comum também requer o entendimento do problema público (OSTROM, 1990), bem como propõe a construção coletiva de soluções para esse problema ou para a preservação de algo. As teorias se entrelaçam e nos oferecem nossas lentes de análise.

Considerando essa leitura do problema e a ausência de ação coletiva por parte dos diversos e diferenciados atores (por esfera federativa de atuação e de setores) de pensar a implementação de uma educação de dimensão metropolitana e considerando ainda que a ausência de definição é também uma escolha política propõe-se a questão de pesquisa que se segue: como os argumentos dos atores que gerem o território e definem suas deliberações de implementação ou não da educação/FPIC de dimensão metropolitana podem nos permitir compreender e analisar o processo de construção dessa política pública?

Para compreendermos essa realidade propõe-se a presente pesquisa com os objetivos, hipóteses e métodos relatados a seguir.

---

problemas político-administrativos e se encontra também no ambiente acadêmico. Assim, torna-se necessário conceituar e diferenciar metrópole, do processo de metropolização e da criação de regiões metropolitanas, “tendo como pressuposto a crescente concentração de pessoas nas cidades e o reconhecimento da ampliação dos espaços de vida cotidianos de seus habitantes e das atividades”.

## Objetivos

Muito interessa compreender os processos de elaboração de políticas públicas para a implementação de uma educação metropolitana e seus resultados no território ao longo de dezessete anos, iniciados em 1998. O intento é de compreender sua dinâmica de interação entre os atores do território.

Dessa forma, e considerando as características do fenômeno metropolitano em que a vida cotidiana é o foco para o planejamento e gestão de serviços e bens compartilhados importantes para os habitantes, também denominados de Funções Públicas de Interesse Comum - FPIC, essa pesquisa se desenvolve tendo como objetivo geral:

- Analisar a construção de uma política pública educacional no território metropolitano de Brasília, em formação.

Para se alcançar o objetivo geral proposto e ao mesmo tempo ajustar-se ao método que será apresentado mais a frente, são elencados os objetivos específicos transcritos abaixo:

- Caracterizar e analisar a evolução da problemática educacional metropolitana
- Identificar as políticas públicas educacionais que intentaram trabalhar a dimensão metropolitana
- Analisar os argumentos dos atores institucionais da área de estudo para identificar a viabilidade da construção de uma política pública educacional de dimensão metropolita

Com base nas teorias, que oferecem prismas interpretativos para iniciar a compreensão da realidade, construiu-se a hipótese que sustenta essa tese.

## Hipóteses

Temos como pressuposto da construção da hipótese a compreensão de que “um dos objetivos básicos da política não é somente mudar a realidade existente, mas, sim transformar a determinação sociopolítica dos pressupostos que definem tal realidade” (FISCHER, 2016). A ideia de transformação da determinação sociopolítica precisará de valores e ideologias não explícitas claramente e ao mesmo tempo construídas sócio historicamente.

Nesse sentido, a construção da política pública educacional metropolitana é um processo e não um instrumento em si. Há a assunção de que os pressupostos de construção de políticas públicas são socialmente definidos. Consequentemente, os argumentos utilizados pelos atores do território metropolitano, permeados de valores, também o são.

Os processos de elaboração de políticas públicas tentam excluir exatamente o núcleo intencional de cada proposta, que é ter e dar valor aos problemas públicos, às soluções, às novas projeções de cenários, à nova realidade de vida, à nova construção coletiva e participativa de definição de comuns a serem geridos.

A elaboração de política pública é “a forma de resolver problemas, um meio pelo qual os atores políticos discutem sobre um problema que querem resolver” (DURNOVA, FISCHER, ZITTOUN, 2016: 36). Há aqui, a possibilidade de a educação ser um problema a ser resolvido e essa descoberta se dará ao longo da tese.

Quando se assume o pressuposto que a “educação é um instrumento político e a política é ela mesma uma forma de educação” (ARENDT, 1972: 11) pode-se, por complementariedade, questionar o que se tem feito para a resolução de problemas educacionais nos territórios, sejam estas cidades, regiões metropolitanas ou países.

Desta forma, a hipótese – compreendida aqui como “uma resposta plausível para a questão colocada” (LAVILLE E DIONNE, 1999: 129) – é a de que os processos de construção das políticas públicas educacionais metropolitanas estão embasados em argumentos e estes não reconhecem a educação metropolitana como um problema público. O resultado dessa situação é a manutenção da desigualdade socioespacial no território.

Em busca da resposta e do alcance dos objetivos propostos serão relatados os métodos utilizados nessa pesquisa.

## **Métodos da Pesquisa**

Tomando-se por base teórica a virada argumentativa, sabe-se que os argumentos contidos nos discursos dos gestores revelam suas formas de olhar o mundo e fundamentam suas escolhas e decisões políticas. Revelam, ainda, “o que os atores acreditam que estão fazendo, quando o fazem, e os propósitos

e motivos subjacentes”. (FISCHER, 2016: 96). Esses argumentos, tomados como pontos de análises, são interpretados diante do contexto social em que eles se encontram. São esses valores que também deliberam para a não inclusão de uma temática na agenda pública e retarda a tomada de decisões.

Segundo o autor, “o argumento político envolve uma combinação complexa de achados empíricos e interpretações normativas” (FISCHER, 2016: 191) e tem quatro fases interligadas, porém independentes, quais sejam: garantia, validação situacional, vindicação social e escolha social. Não há, contudo, a necessidade de serem sequenciais.

Como a teoria de Fischer foi criada para avaliar um programa ou projeto político já implementado, esta tese promoveu uma adequação, uma vez que a situação problemática ainda se encontra em fase de elaboração.

A fase de *validação situacional* trabalha com os resultados empíricos do programa no contexto social e busca a relevância deste. Na tese, entretanto, objetiva-se a encontrar o contexto de gestão do território para a implementação de políticas públicas educacionais metropolitanas e sua relevância, uma vez que a educação foi instituída como FPIC. A proposta é “conceituar o problema” de gestão “considerado influente” para a elaboração de políticas metropolitanas.

A fase de *vindicação social*, na teoria estuda, o contexto societário como um todo para compreender as consequências, as contribuições dos programas e a reivindicação da sociedade, interpretando os problemas sociais significativos. Na tese, a vindicação foi adaptada para compreender problematização metropolitana da educação no território estudado e seus impactos na sociedade como um todo.

A fases de *garantia e escolha social* avaliam tanto o programa em si, seus objetivos, pressupostos e as determinações normativas que os regulamentam, como os ideais fundamentais e as deliberações práticas informais tomadas pelos atores. Na tese, estas fases são aplicadas na própria leitura dos argumentos emitidos pelos atores, compreendendo como se identifica o problema público e se a educação é considerada um bem comum. Busca-se também a compreensão dos ideais e pressupostos subentendidos nos argumentos dos atores.

Almejando alcançar os objetivos específicos propostos e tendo como base a teoria da virada argumentativa, que pressupõe necessariamente um

quadro de análise multimetodológico a tese foi se constitui de quatro capítulos com metodologias diferentes.

O primeiro capítulo apresenta o suporte teórico e analítico que permite e garante o viés metodológico da pesquisa. São apresentados, dessa forma, o processo contemporâneo de definição da Teoria do Comum e suas implicações em uma leitura em um serviço público educacional. Também são apresentados os princípios que fundamentam a Teoria do Problema Público e a forma estratégia da experiência para a construção e delimitação dos problemas públicos.

Posteriormente, considerou-se importante e necessário realizar a contextualização histórica do processo de metropolização de Brasília, a fim de tornar claro as questões que envolvem a complexidade da gestão desse território e seu entorno. Delimitou-se o conflito de sua espacialidade regional metropolitana. Pontuou-se as dificuldades de gestão dos serviços necessários ao equilíbrio da qualidade de vida cotidiana de um território metropolitano em construção idealizados a partir do desenvolvimento de FPIC. Destaca a educação como elemento importante para a população.

O segundo capítulo constitui, portanto, o processo de institucionalização da RIDE DF e Entorno, seus problemas e conflitos e finda por justificar os municípios estudados e por caracterizá-los a partir de indicadores sócio demográficos e urbanos, tais como: índice do IDEB, dados sobre a violência municipal, dados sobre o saneamento da cidade e números de habitantes de cada município que se deslocam para trabalhar diariamente em Brasília.

Tais indicadores buscam apresentar e correlacionar o contexto educacional da população de cada município com sua qualidade de vida, que se relaciona ao mesmo tempo com outros municípios e até mesmo com Brasília, a metrópole.

O capítulo se alinha à etapa de validação situacional da teoria da Virada Argumentativa, uma vez que apresenta a situação presente dos municípios que intentam formar um território metropolitano oficial. Para a elaboração do capítulo forma levantados dados documentais da formação da RIDE DF e Entorno e levantamento de dados pré-existentes relativos aos indicadores escolhidos.

O terceiro capítulo, correspondente à etapa de vindicação social da teoria de Fischer. A associação ocorre pelo delineamento do quadro histórico do problema educacional na região e dota a população de possibilidade de

vindicação da solução da baixa oferta do ensino. Apresenta a delimitação temporal estudada e a justifica.

Expõe, também, as situações e tentativas de articulação regional para responder aos problemas ligados à educação. Foram lidas as atas do Conselho da RIDE DF e Entorno, desde a sua criação, 1998, até o ano de 2014. Ao todo foram encontrados vinte e dois documentos, além de observação direta em reunião e seminário organizado também pelo Conselho da RIDE DF e Entorno.

Para a construção do capítulo procedeu-se a construção de mapas cartográficos para especializar a questão. Organizou-se também a projeção da população de cada município, em cada fase e etapa da educação básica, especialmente no ensino fundamental de nove anos e no ensino médio. E elaborou-se a proporção entre o tamanho da população com o número de matrículas executadas por cada município ao longo dos dezessete anos.

O quarto capítulo corresponde às etapas de garantia e de escolha social da teoria da Virada Argumentativa. Inicia-se pela compreensão do bem comum e a leitura atores quanto a ser a educação um “comum”. Busca compreender também a leitura dos atores quanto a experiência da demanda educacional regional no território metropolitana como um problema público e finaliza com a leitura interpretativa dos argumentos a partir da separação dos argumentos em três etapas: premissa, inferência e conclusão.

Esta classificação é a proposta por Sacrini (2016), mas se assemelha à classificação também usada por Fischer (2003, 2007, 2012, 2013, 2016), que a complementa com as quatro etapas do método. Nesse capítulo, entretanto trabalha-se a etapa de garantia e de escolha social.

O capítulo está baseado essencialmente nas entrevistas realizadas. Foram realizadas 8 entrevistas de aproximadamente uma hora cada uma. As entrevistas aconteceram nas localidades de trabalho de cada entrevistado.

Com representantes dos municípios, em geral da secretaria de educação municipal, foi necessário o deslocamento até os respectivos municípios. Com os representantes do Governo do Distrito Federal, do Sindicato dos Professores (único ente não governamental entrevistado, mas diretamente envolvido com educação) e da União (Ministério da Integração) as entrevistas ocorreram em Brasília. A representação do Governo de Goiás aconteceu com a Secretaria de Estado de Educação descentralizada em Planaltina.

A conclusão finaliza o trabalho se posicionando frente à hipótese da tese e resgata, de maneira resumida, o quanto os objetivos gerais e específicos foram alcançados. Apresenta, ainda, limites e possibilidade de pesquisas complementares e saídas estratégicas para o desenvolvimento da educação metropolitana.

# CAPÍTULO 1

## SUPORTE TEÓRICO E ANALÍTICO DA PESQUISA



"(...) Brasília surgiu  
como uma flor do deserto,  
dentro das áreas e escalas  
que seu urbanista criou,  
vestida com as fantasias  
da minha arquitetura.  
E o velho cerrado  
cobriu-se  
de prédios e de gente,  
de ruído,  
tristezas e alegrias"

*Wiemers*

« Brasília a émergé comme une fleur dans le désert, dans les zones et les échelles que son urbaniste a créées, habillé dans les fantaisie de mon architecture. Et l'ancien cerrado était couverte de bâtiments et de gens, avec du bruit, des tristesse et des joies ».

*“Se conseguimos controlar as situações, é porque elas se apresentam como laboratórios cujos parâmetros nos indicam como devemos agir em função das consequências esperadas”. (CEFAÏ, 2017: 196)*

A educação é no Brasil constitucionalmente considerada um serviço público inserido na categoria de políticas sociais. Esta concepção da educação a conduz a ser também um direito da população. Pela corrente estadocêntrica, os serviços públicos devem ser prestados pelo Estado, de maneira direta ou indireta, em equipamentos ou espaços públicos<sup>6</sup> (FRANÇA, 2015), sejam estes do governo ou de propriedade privada ou como nos detalha Gambardella (2014: 69) os serviços públicos são a “oferta e disposição de práticas sociais públicas e coletivas, tidas como políticas públicas e sociais, aplicadas em espaços físicos próprios ou compartilhados, pela administração direta ou indireta”.

Por outra corrente, a corrente sociocêntrica, os serviços públicos possuem como premissa atender o interesse geral da população e sua responsabilidade pode ser assumida por outros atores da sociedade. Chevallier (2015) ressalta que, essa premissa de serviço público é vital para a ação de movimentos sociais. Estas duas correntes são caminhos para o cumprimento do acesso das sociedades aos seus direitos. Entre elas se repete a característica se serem estes serviços compreendidos como públicos.

O que ressaltamos aqui é este qualificador do sujeito do qual falamos, o que lhe dá característica própria e o designa “público”. Dessa forma, torna-se imperativo definir o que chamamos de público.

Tomamos como referência a teoria pragmatista de Dewey, que define o público como qualitativo dos atos, considerando-os estes a partir de suas consequências. Quando as consequências de um ato atingem somente “as pessoas diretamente envolvidas em sua transação” esse mesmo ato pode ser caracterizado como privado. De outra forma, quando suas consequências são

---

<sup>6</sup> Béja (2012 : 71) nos ressalta a diferença entre espaços públicos e lugares públicos, que são frequentemente confundidos. Os últimos se referem a lugares que seguem regras de funcionamento e uso mantidas pelo Estado, tais como escolas, hospitais, bancos públicos, enquanto que os espaços públicos, também organizados pela força pública, podem não ser estatais e possuem vocação para uso por todos os habitantes. Apresentam-se em formas urbanas, tais como praças, ruas, coretos, parques. Esta pesquisa trata da educação, oficialmente oferecida em lugares públicos, mas com possibilidade de gestão dialogada entre atores, gerida como um elemento comum entre entes federativos e demais atores no território.

percebidas direta ou indiretamente por aqueles que não participaram da ação, esta ação ganha uma capacidade pública. (DEWEY, 2005: 92)

Há que se ressaltar, no entanto, pela teoria pragmatista dos problemas públicos de Dewey (2010), que a ideia de público (qualitativo do ato) não se separa do seu sujeito coletivo (também denominado de público). Escolheu-se como teoria de problemas públicos da linha sucessória de Dewey a produzida na Europa por Cefai e Terzi (2012). Para esses autores, os problemas públicos precisam ser constituídos a partir de suas experiências, vivências e percepções cotidianas do que precisa ser resolvido, negociado, melhorado. Cefai e Terzi (2012: 09) destacam que é por meio das “experiências, meio pelos quais as situações são problematizadas, que os públicos se constituem”.

Dessa forma, reafirmam eles o conceito de público como conjunto de pessoas. Afirmam os autores que o público é “o conjunto de pessoas, organizações e instituições diretamente envolvidas pela percepção partilhada das consequências indesejáveis de uma situação problemática e que implica por tentar elucidá-la e resolvê-la”. (CEFAI e TERZI, 2012: 11)

Por consequência a essa interpretação, o público se constitui em torno de um problema também público que é compreendido como tal por seus envolvidos. O público, assim, encontra-se em torno da “problematização de uma situação”. Dewey chama essa formação do corpo coletivo público de publicização. Cefai e Terzi (2012: 18) finalizam que essa maneira de se constituir um público, pela sua experiência, faz surgir um outro tipo de coletivo, constituído não naturalmente, mas politicamente.

Em resumo, o público é ao mesmo tempo o qualitativo de algo (serviço, bem, espaço, política ou problema), como também o coletivo de pessoas que irão solucionar uma situação problematizada. Por ser essencialmente coletivizado o princípio do privado, individual ou particular não se ajusta. Não nos referimos aqui à propriedade, uma vez que algo pode ao mesmo tempo de propriedade privada, porém de uso público. Nem definimos ser estatal a responsabilidade da manutenção desse elemento cuja característica é pública e coletiva

Harribey (2013: 392) acrescenta que os conceitos de coletivo, comum e público encontram similaridades, porém são distintos. Ressalta o autor que o termo coletivo possuiu uma definição econômica, inicialmente, a partir de dois

critérios: a não exclusão de ninguém ao uso e o não impedimento do uso simultâneo entre mais de um indivíduo.

Essas duas características são chamadas de não-exclusão e não-rivalidade. Elas garantem o caráter coletivo elemento público, tal como a educação, serviço público e coletivo, pois o acesso ao conhecimento para tal não pode excluir nenhum habitante e deve ser ofertado a todos quando suas demandas forem realizadas.

A noção do comum, entretanto, ressurgiu em 2009 com Elinor Ostrom e Oliver Williamson, ao fornecerem a “chave política para uma gestão do que escapa ou deve escapar do mercado”. (HARRIBEY, 2013: 393). O conceito e a teoria do comum contemporânea traz em si a necessidade de preservar bens materiais, imateriais e oportunizar o uso público e coletivo destes elementos quanto de serviços sociais fundamentais.

Esta tese se fundamenta nesse princípio político do comum. Busca também compreender o quanto essa concepção está inserida na terminologia Função Pública de Interesse Comum – FPIC.

Uma FPIC busca definir entre entes formadores de territórios metropolitanos seus respectivos serviços públicos que serão planejados e executados em parceria, para benefício da população metropolitana e desenvolvimento do território. O interesse comum, na concepção jurídica do termo, deve ser aferido pelos legisladores, mediante juízo político de valor e sobreposto ao interesse local. (TÁCITO, 2015: 199).

Esta concepção é um tanto quanto estadocêntrica e os valores deliberativos da decisão política são sempre de representantes do estado. Não se sabe, porém, até que ponto estas deliberações refletem o interesse do público, o coletivo social inserido ou não no processo de tomada de decisão, mas para quem as consequências da deliberação refletem.

A educação, neste caso, encontra-se inserida como uma FPIC no ato criador da RIDE DF e Entorno. Esta decisão foi tomada por decreto federal. A educação, é reconhecida, por esta legislação como um serviço público de interesse comum e uso coletivo, com aproximações à teoria do “comum”, possivelmente.

Sua não oferta de forma quantitativa e qualitativa à demanda da população pode ser considerada um problema público, que pela teoria, precisa

ser entendido por seu público que o experimenta como situação problemática. O processo de construção de políticas públicas para uma educação de dimensão metropolitana poderá ser efetivado se seu público compreender o problema e articular argumentos e atores para a construção de deliberações que resolvam essa questão.

Esse processo de construção das políticas públicas para uma educação de dimensão metropolitana é o objeto de análise dessa tese. Para se compreender o viés que dado à construção da forma de olhar esse objeto tem-se como fundamentação teórica o problema público e o bem comum e como fundamentação analítica a virada argumentativa, apresentada de forma detalhada a seguir.

## **1.1. Fundamentação Teórica**

### **1.1.1. A Teoria do “Comum”**

Esta tese fundamenta-se teórico-filosoficamente na concepção do urbano como um modo de vida, construído por aqueles que nele habitam e compartilham relações cotidianas. Uma cidade ou uma região justa espacialmente permite o acesso dos seus habitantes aos bens e serviços urbanos, entre eles o acesso à educação. Não que a educação seja um serviço exclusivamente urbano, pois existem escolas no meio rural. Porém, cada processo de ensino e aprendizagem se adapta ao seu espaço para melhor servir a comunidade que ali reside e o constrói.

A educação no espaço urbano, portanto, torna-se necessária para a reprodução do próprio espaço urbano, nos modelos que a sociedade a definir. Os estudos que relacionam educação com o espaço urbano, seja local ou regional, cidade, bairro ou metrópole, ainda é incipiente.

Pode-se afirmar que se desenha no meio acadêmico um campo de estudos recente e inovador. Alguns estudos são encontrados na Unesco, na OCDE, na Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ-Brasil, na Science Po-França ou no Instituto de Tecnologia de Berlim e na Universidade de Siegen, ambos da Alemanha. Estas instituições possuem, no entanto, forma de olhar o a inter-relação entre as categorias de maneira diferente. Algumas focam seus estudos no impacto que a cidade pode provocar na aprendizagem de crianças e

jovens. Outras, na importância econômica que uma população com níveis de escolaridade elevada pode provocar no mercado de trabalho, o que promove a presença de novas empresas ou sua ausência.

Mas, existem ainda pesquisas que se envolvem com o fortalecimento da inter-relação dos setores educacional e urbano desde a fase do planejamento, uma vez que um interfere na forma e essência do outro. Como afirma Burgdorff (2017: 108) “a educação é uma força motriz chave por trás dos processos de desenvolvimento e renovação urbanos”. Esses trabalhos envolvem, desta forma, o campo de públicas e os níveis de gestão administrativas (municipal, estadual, regional ou nacional) e esta tese também se fundamenta nessa assertividade teórico-prática.

A educação é considerada como um dos “mais importantes serviços da cidade, mas só recentemente tem conquistado a atenção de planejadores urbanos” (Coelen, Heinrich, Million, 2016: 2) Na visão destes autores o planejamento da educação, aliado ao planejamento urbano pode moldar a vizinhança e melhorar, consecutivamente, a qualidade de vida nesses ambientes e a imagem da própria cidade.

Por estes posicionamentos teóricos que reconhecem a importância e o papel da educação, esta tese está construída no sentido abrangente e processual da categoria. A educação é ainda um direito social constitucionalmente instituído e uma estratégia de desenvolvimento do território propagada por organismos internacionais como a OCDE e a Unesco.

A teoria do comum, ou como será denominado daqui em diante de “comum” vem se configurando como uma nova forma ação política para a resistência anticapitalista. Alguns pesquisadores também o definem como um processo de deliberação ética. Será utilizado nessa tese entre aspas para diferenciar do adjetivo<sup>7</sup>, sem dele se distanciar completamente.

A etimologia da palavra comum mostra sua origem na palavra romana “communis”, que em sua tradução é um significado de acessível, de coletivo. Desta palavra original derivam outras como comunhão, comunidade, comuna,

---

<sup>7</sup> Enquanto adjetivo, o termo comum pode expressar tanto algo que pertence a muitos, a uma sociedade ou comunidade como algo que é trivial, cotidiano. A teoria traz um pouco da ideia do elemento pertencente, construído ou mantido por um mesmo grupo de pessoas que se entendem comunidade. O sentimento de pertencimento, participação e construção coletiva, no entanto envolvem a teoria em uma proposta de agir político, em ação, em ação coletiva.

comunismo, comum. Todas essas palavras têm um mesmo princípio, a coletividade no processo decisório e seu acesso ao elemento em questão. Com base na origem da palavra e na relação prática que ela gera em pequenas comunidades, podemos definir o comum como um “termo geral que se refere a um recurso compartilhado por um grupo de pessoas”. (HESS e OSTROM 2007:04, LUDOVIC, 2016:10)

A teoria do “comum” não é recente, pois a abordagem vem sendo realizada desde a antiguidade, seja por Aristóteles ou Thomas de Aquino. No Século XX, Garrett Hardin, em 1968, escreveu sobre a Tragédia dos Comuns. Mais recentemente e renovando o pensamento sobre o “comum” encontra-se a cientista política Elinor Ostrom, que recebeu o Nobel de Economia, em 2009, por seus dez anos de pesquisa sobre o tema.

Foram mais de dez anos de pesquisa até a premiação trabalhando em pequenas comunidades para alcançar a compreensão de que a gestão de comuns requer cooperação entre os envolvidos. Para romper com o jugo de estar fadado à competição, em virtude da escassez dos recursos, teoria declarada por Hardin (2009).

Ostrom (1990), em seu livro Governando os comuns, propõe princípios e regras que aqui pode-se resumir como: não propriedade do bem ou serviço; a ação coletiva; o interesse geral. Os comuns tradicionais listam como tais os recursos naturais globais como: água, floresta, energia e o ar.

Uma nova onda de comuns passou a se apresentar, porém. Surgiram com as novas abordagens sobre o tema, entre eles: comuns culturais (conhecimento, bibliotecas, educação, saúde, comuns sociais (transporte, segurança, saneamento), ou comuns territoriais, que consideram os comuns como um novo prisma de abordar as questões territoriais (urbanos ou rurais: bosques, praças, parques, áreas de preservação, ruas). (HESS e OSTROM, 2007, BOLLIER e HEIFRICH, 2015, MESTRES, 2015)

O debate contemporâneo sobre o “comum” inicia seu apoio teórico na literatura acadêmica produzida por pesquisadores americanos e que tem como representante principal Elinor Ostrom. Ostrom traz uma abordagem sobre as condições práticas e institucionais que permitem gerir em comum os recursos naturais, porém ela mesma avança a identificação de quais elementos podem

ser considerados comuns. Ostrom lançou, em 2007, juntamente com Charlotte Hess, um livro que trata o conhecimento também como um “comum”.

Em seu argumento o “conhecimento comum implica que cada participante conhece as regras e sabe que os outros também as conhecem”. (HESS e OSTROM, 2007: 76). Ostrom e Hess reforçam com esse posicionamento a ação coletiva quando implica que todos estejam envolvidos e conheçam tanto o elemento considerado comum quanto suas regras de gestão. Considera-se, assim, uma que todos devam vivenciar, ou experimentar, as propostas de uso, preservação, conservação dos elementos. Essa característica dinâmica de condução assemelha-se à experiência proposta pela teoria dos problemas públicos que será apresentada mais adiante.

Dessa forma, o conceito ganhou novos contornos e olhares nos últimos vinte anos. A teoria dos comuns ganhou elementos políticos, tais como: participação, corresponsabilidade, ação coletiva, democracia, gestão social dos comuns. Além disso, o comum se refere à compreensão de valores, bem mais que mensuração das riquezas.

O “comum”, ou “bem comum” e suas variações no plural, tem ocupado cada vez mais espaço nas discussões acadêmicas nos últimos 20 anos. A definição do que é “comum” parte de um posicionamento coletivo e democrático, portanto, um ato político.

Para Helfrich e Bollier (2012:06) o comum é também um novo paradigma de vida no mundo, capaz de aglutinar movimentos sociais em uma ação estratégica coletivamente acordada, sendo, portanto, uma ação política estratégica. Os autores ressaltam também a necessidade da gestão do comum e de sua relevância para uma nova visão econômica sobre os comuns, passando estes a serem motor de uma política econômica progressista.

O “comum”, a partir dessa economia política institucional, é um qualificativo que se aplica a recursos naturalmente comuns, os quais por terem características próprias são geridos mais racionalmente pela ação coletiva do que somente pelo mercado ou pelo Estado. Nesse sentido, Ostrom destaca os recursos naturais (água, floresta, energia e outros) elementos dotados dessas características e estudou a gestão coletiva desses em um nível microsocial (em pequenas comunidades ou em cidades pequenas).

O comum, entretanto, tem se tornado mais que uma teoria. Tem se tornado uma proposta de elaboração de política com princípios democráticos e participativos, de revalorização de bens, de ações, de maneiras de gerir governos atuando em comum acordo, reconhecendo co-responsabilidades na produção de uma mesma tarefa ou função.

Laval e Dardot (2015) nos fazem lembrar que o comum “deve ser pensado como uma co-atividade e não como um co-pertencimento ou co-posseção”. Como um bem comum e público, não existe nesse princípio a propriedade individual e nem a coletiva, pois isto geraria o sentimento de co-pertencimento. Ressalta-se, para a existência do “comum” a importância do valor e não de sua riqueza.

Os autores ressaltam ainda que a gestão de “comuns” não é a proteção de alguns “bens” definidos coletivamente como de interesse comum, mas “fundamentalmente uma transformação profunda da economia e da sociedade, invertendo o sistema de normas que ameaça diretamente a humanidade e a natureza”. Pressupõe a ação coletiva politizada em busca de “condições e formas possíveis de atuar em comum” (LAVAL E DARDOT, 2015)

Desta forma o “comum” torna-se o mote da construção de políticas públicas coletivas. Embutido nesse mote encontra-se um outro valor de construção de relações humanas, de práticas sociais, de redefinição de riquezas.

A gestão social baseada nos comuns é também um símbolo de resistência contra o sistema capitalista neoliberal moderno e conseqüentemente um pleito e vontade de construção de novos modelos econômicos e sociais que resultam em novos modelos de governança política. Um valor que resgata e amplia a participação do público de maneira crítica e consciente, a constituição de instituições e regras de funcionamento da vida cotidiana de maneira a atender as necessidades da comunidade e, por fim, a instituição de uma nova forma de Estado e democracia.

Para alguns filósofos como Dardot, Laval e Badiou o momento é de construção de uma nova ideia de comunismo estatal. Não em um sentido adjetivado, mas no terceiro período de existência dessa ideia, como nos apresenta Badiou (2012), como uma política da emancipação da humanidade que permita que o livre desenvolvimento de cada um seja também elemento essencial para o desenvolvimento de todos, ou seja:

*“De um lado, a política de emancipação é essencialmente a das massas anônimas, é a vitória dos sem-nome, daqueles que são mantidos pelo Estado numa monstruosa insignificância. De outro, ela é marcada de uma ponta a outra por nomes próprios que a identificam historicamente, e a representam, de maneira bem mais intensa do que nas outras políticas”. (2012, p.115)*

O “comum” não se configura como um adjetivo, mas uma prática. Tal qual a ideia do terceiro período do comunismo, para Badiou (2012), que transforma a ação política de um grupo em ações que ultrapassam os limites dos indivíduos e de seus interesses específicos. Ações de um público que tenha vontade suficiente para emancipar-se e promover novas formas de ação política. Para Badiou e Žižek (2011: 11) não é uma meta ou um ideal de sociedade, mas “uma vocação universal que contém uma etapa localizada da política de emancipação” e que o sistema capitalista, até o presente momento, não conseguiu fundar em uma política do comum coerente.

O Estado, para alguns teóricos do “comum”, deve agir como o representante público na promoção do acesso equilibrado, sustentável e justo ao comum, promovendo e permitindo a participação coletiva na construção das políticas. Para Harribey (2013) certos tipos de bens “não podem ser fornecidos pelo mercado e é o Estado que deverá suprir sua carência”. Neste ponto, retomase, na contemporaneidade, a discussão em torno do coletivo, do comum e do público.

Não há consenso de que seria o Estado a principal instituição gestora do comum, uma vez que, em algumas nações, o Estado, mesmo que comunista, não conduz suas políticas públicas de forma a objetivar a emancipação de seu povo e acabam por gerir seus governos em atendimento aos interesses do capital e de pequenos grupos hegemônicos. Em alguns casos, o Estado tem contribuído para a destruição do comum (LAVAL e DARDOT, 2015).

O consenso, porém, é encontrado nas características do comum: não-exclusão (uma pessoa não pode ser excluída de usufruir um determinado bem) e a não-rivalidade (uma pessoa não pode ser impedida de usar um determinado bem quando outra o estiver usando ou se beneficiando)

O reconhecimento, contudo, de qual bem, serviço ou elemento pode ser considerado comum e da necessidade de elaborações de políticas públicas para a ele fazerem cumprimento, ainda requer a formação de um público concernente, conforme nos indica a teoria pragmatista de Dewey de origem e gestão de problemas públicos, que analisaremos a seguir.

A teoria de Ostrom nos traz como princípio de gestão dos “comuns”: o desenvolvimento da confiança entre os membros; o desenho de normas e regras locais claras a todos, construídas e modificadas também pelos envolvidos; o respeito das normas por todos e também pelas autoridades internas e externas; desenvolvimento de um sistema de monitoramento do cumprimento das regras; definições de sanções graduais para a violação das regras e meios para resolução dos litígios; definição de responsabilidades em diversos níveis de gestão, permitindo um sistema interconectado de gestão e, por fim, mas não menos importante a compreensão do problema e das consequências por todos os envolvidos (OSTROM, 1990).

Dentro dessa perspectiva de gestão dos comuns, Ostrom resgata, mesmo que sem intenção explícita, a importância da formação do público – da publicização, como definido por Dewey em 1920 na teoria dos problemas públicos, que será melhor abordada no próximo item da construção teoria que sustenta essa tese. Sem a formação do público não há leitura dos problemas sociais e das situações de conflito. Portanto, não haverá a leitura pelos membros da comunidade dos desafios que deverão enfrentar com a falta de recursos ou com a falta de acesso aos recursos ou serviços por parte de alguns. Um dos principais elementos da gestão dos comuns restará enfraquecido, qual seja: a participação do público na orquestração das políticas que mudarão os contextos sociais.

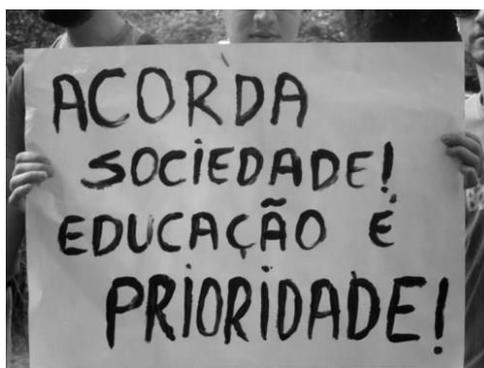
É um público diretamente envolvido com o problema que se torna capaz de compreender as situações problemáticas de sua comunidade e que poderá, em comunidade (em comuna, em comunhão, no coletivo) e democraticamente, escolher o elemento a ser gerido. Laval e Dardot (2015) nos sugerem que o “comum” emerge basicamente das lutas democráticas e dos movimentos sociais.

Ludovic (2016:14) ressalta que a teoria do comum propõe a “reapropriação cidadã de ação política, com base em noções de

compartilhamento, compromisso e co-produção”, na busca de negociações coletivas e desenvolvimento de políticas públicas para solucionar problemas públicos de preservação dos recursos e serviços de interesse comum, reconhecidos como problemas vivenciados pelo público. Uma democracia participativa territorializada, como no âmbito dessa pesquisa a educação de territorialidade metropolitana.

O posicionamento de luta social e tentativa de “reapropriação cidadã de ação política” pode ser interpretado nas ações populares ocorridas nas manifestações sociais e políticas brasileiras, a partir de 2013. Por inúmeras vezes foram presenciadas demandas sociais pela educação e também pela saúde, o que não se traduziu em processos de construção de políticas públicas para atendimento efetivo a esse pleito e resolução do problema público, conforme se apresenta na foto abaixo.

FOTO 1 - Pleito em Manifestação/2013



Fonte: Desconhecida e publicada pela internet

O discurso público de ser a educação uma estratégia de desenvolvimento de territórios alcançou a opinião pública em escala massiva. Contudo, para uma efetiva construção de políticas públicas que solucionassem esse problema, segundo a teoria pragmatista de Dewey de problemas públicos, é necessário mais do que o pleito social. É preciso compreender a formação de seu público, o que ele chama de publicização. Este público formado e preparado poderá estabelecer políticas públicas sociais que protejam os “comuns”.

Como bem nos afirma Cefaï (2017: 131), o “comum” segue, mesmo ele, as etapas processuais da constituição do problema público, para se tornar um, uma vez que ele mesmo é indissociável do fato de ser posto à prova (vivido e reconhecido como algo que deva ser questionado) e os padrões do direito ou do

justo, não decorrem de princípios abstratos, mas da experiência coletiva como indagação e experimentação. A decisão de escolher um elemento ou serviço público, no caso dessa tese, como um “comum” é delineada por um público a partir de seus questionamentos e indagações, de suas esperanças e anseios de futuro.

Torna-se coerente, portanto, compreendermos melhor a teoria de problemas públicos para analisarmos como os atores do território metropolitano compreendem e constroem as experiências vividas sobre a educação.

### **1.1.2. Teoria do Problema Público**

A teoria dos problemas públicos surge no início do século XX, com o estadunidense John Dewey e demais integrantes da Escola de Chicago no seio da filosofia pragmatista. Esta tese, porém, segue as teorias aprimoradas e desenvolvidas pelo grupo de sociólogos europeus, em especial as francesas, no que eles passaram a chamar de sociologia dos problemas públicos. A temática é recente e remonta à década de 1990, com fortes produções a partir da segunda metade da década de 2000.

A sociologia dos problemas públicos francesa, ao resgatar teóricos antigos que estudavam a noção de “público” como John Dewey, Robert E. Park, Joseph Gusfield (Escola de Chicago) e Geoge H. Mead, o faz em uma proposta diferenciada da corrente americana, que se fundamenta nas teorias institucionalistas (CEFAÏ, 2017 e NEVEU, 2015).

Cefaï (2017: 188) esclarece que a corrente francesa tem base na filosofia e perspectivas pragmatista e ganha espaço no campo das políticas públicas na década de 1990. Ainda segundo Cefaï o pragmatismo da sociologia dos problemas públicos está baseado na

*“ideia que, confrontadas com uma situação problemática cujas consequências são percebidas e avaliadas por um conjunto de pessoas como nefastas para os seres humanos e para os bens a que eles estão ligados, mas também, além disso, para os seres vivos ou para a Terra, essas pessoas se inquietam, se interrogam, investigam, experimentam, discutem. Tentam definir o problema, determinar suas causas, detectar seus fatores e*

*estabelecer as responsabilidades. Associam-se e organizam-se, encontram líderes para fazer suas vozes serem ouvidas e para convencer e mobilizarem em grande escala. Tomam a palavra, testemunham, avaliam, argumentam, criticam, deliberam, interpelam a opinião e os poderes públicos. Quando estes não intervêm, buscam solução em sua própria escala, imaginam roteiros, projetam alternativas, tentam descobrir como regular ou suprimir o que definiram como situação problemática. Essa dinâmica coletiva faz emergir ao mesmo tempo um problema e seu público”.*

Dessa forma e como ressaltado anteriormente, a definição do que possa ser considerado um “comum” requer ação e entendimento coletivos, no sentido de coobrigação, coparticipação, de cooperação e de reciprocidade. Quando um determinado bem é reconhecido como um comum sua determinação normalmente ocorreu em razão de um pleito social, de uma demanda de um público específico, do posicionamento do problema na mídia ou de uma vivência entre pares dessa situação considerada estranha.

Segundo Cefaï e Terzi (2012) esse processo é nominado como sendo o período da problematização ou indagação (definição de uma situação problemática) de uma situação. Esta etapa está “irremediavelmente relacionada à constituição de seu público” (chamada na teoria de publicização ou o ato de dar publicidade). O público constituído, com olhar atento para o problema específico será capaz de moldá-lo, identificá-lo, construído e convencer a grande comunidade de sua importância e necessidade de solução. (FIGURA 02)

FIGURA 1 - Modelo Pragmatista de Construção de Políticas Públicas



Fonte: Elaboração própria

Ressaltam ainda que os problemas públicos emergem a partir das experiências que as pessoas diretamente envolvidas podem vivenciar. As experiências dos problemas públicos podem ser consideradas como os meios pelos quais as situações são problematizadas e os públicos se constituem. Neveu (2015: 37) afirma que a sociologia dos problemas públicos pode ser transcrita como “o processo de construção de reivindicações”. Essa leitura está fortemente associada ao entendimento da existência de um grupo social capaz de identificar, compreender causas e propor soluções para os problemas.

A corrente europeia da teoria dos problemas públicos divide-se em duas: a corrente construtivista e a corrente pragmatista. A primeira tem como base autores anglo-saxões com fortes produções nos anos 1970-1980, como Spector e Kituse. Essa corrente compreende o problema público como “o “resultado” de acordos sociais contingentes” (BLUMER e RIOT, 2004: 186). Entende-se, aqui, a aleatoriedade e o acaso dos acordos sociais e conseqüentemente da construção dos problemas públicos para essa corrente.

Para a corrente pragmatista, o problema público se faz por meio de acordos coletivos. Blumer (2004: 187) ressalta que esse entendimento dos problemas públicos como comportamentos coletivos “constitui uma abordagem original interacionista dos problemas”. Essa corrente compreende os problemas públicos como problemas sociais e usam em diversos momentos a mesma terminologia.

A teoria dos problemas públicos aqui utilizada é originária de John Dewey e sua corrente pragmatista. Apesar do pragmatismo ter se desenvolvido no seio do positivismo americano da década de 1920 e ter em sua origem no primado da noção de prática, o pragmatismo contemporâneo traz como inovação a importância das crenças como guia para a ação individual ou coletiva.

Segundo Frega (2010; 2013: 29) o pragmatismo contemporâneo pode ser considerado uma importante tradição euro-americana da filosofia social e política e por isso o autor resiste à compreensão tradicional elaborada pelo pragmatismo clássico da importância da universalidade e neutralidade. Estas, representam a força da racionalidade dominante e determinam ações a partir de regras impositivas.

Ainda segundo Frega (2010: 29), o pragmatismo clássico possui corrente no liberalismo enquanto o pragmatismo contemporâneo alinha-se à teoria crítica e de construção comunitarista, coletiva.

Fica claro que o pragmatismo moderno não se equipara ao utilitarismo. Procurar os valores e as crenças para explicar as deliberações e razões públicas extrapola os limites de atuação do positivismo e o aproxima ao pós-positivismo, que é a concepção atual das teorias. Esse posicionamento faz refletir que o elemento comum somente será assim nominado quando o público o puder reconhecer, quando estiver organizado, quando acreditarem na situação como um problema e quando a questão for capaz de formar o próprio público, de publicizá-lo (no sentido de constituir), como o autor assim o chama.

Esse sentido do comum não se equivale à teoria do “comum”, ou de “commons”, como muitos o chamam. Não se distancia dele, tampouco. Uma vez que o reconhecimento do objeto a sofrer a ação coletiva deve ser reconhecido pelo maior número de pessoas da comunidade a conjunção de atores pode fortalecer a construção do comum em atos políticos e fortalecer ao mesmo tempo a identificação do problema público.

Reforça-se, portanto, a necessidade de constituição do público. Para Dewey (2010), o público está “disperso, caótico e eclipsado” e caso continue nesse formato a situação problemática não poderá ser facilmente percebida. A constituição do público se faz essencialmente nas relações entre atores e instituições, pois a teoria dos problemas públicos se fundamenta na “indagação” e na “experimentação”, com o forte propósito de produzir políticas democráticas de reconhecimento e construto coletivo.

Se anteriormente o público se reunia facilmente em torno de questões relativas à natureza, atualmente lutam por bens e serviços públicos, como também nos alerta Cefaï. (2017: 201) em busca de melhoria da qualidade de vida para todos da comunidade, com responsabilidades reconhecidas e promovidas pela grande comunidade, em busca de relações democráticas.

Cefaï (2017: 196) denomina essa comunidade, definidora do problema público e ao mesmo tempo sendo constituído por ele, como um agrupamento dotado de capacidade “de sentir em comum e de ter preocupações em comum”, para desenvolverem ações coletivas.

Em outro trabalho o mesmo autor nos clarifica a essência da teoria e prática dos problemas públicos. Afirma ainda Cefai (2017: 131): “Nessa perspectiva, os problemas públicos são movimentos sociais”, pois são experimentados, indagados, questionados coletivamente.

A situação problemática, ou o distúrbio, como chama Cefai (2017), precisa ser experimentado para que se torne um problema e posteriormente tornar-se problema público. A experiência da situação problemática passa a ser etapa essencial para a construção do problema público sendo, ela mesma, mediada.

Um outro ponto importante para a teoria pragmatista dos problemas públicos é o entendimento da entrada dos problemas públicos no campo da ciência e prática política para efetivação da etapa de mediação. Esse momento requer a qualificação mediada dos problemas em espaços políticos “dominados por uma lógica intergovernamental”. (CAMPANA, HENRY, ROWELL, 2007: 07) A mediação pode ocorrer por meio de saberes, discursos, bancos de dados, números, estatísticas para quantificar, leis para acionar e técnicas para usar, relatos ou argumentos que fazem com que o distúrbio possa ser apreendido, identificável e reconhecível. (CEFAI, 2017: 192) e ocorrem em espaços políticos chamados de arenas públicas.

Segundo Cefai e Terzi (2012), os elementos questionados, após serem reconhecidos como problemas públicos, podem ser considerados como processos cujos desdobramentos são efeitos das relações de força ou de conflito de interesses, que são disputados em diferentes setores – nas altas esferas da ação pública, nas assembleias legislativas e nas agências administrativas, nos laboratórios científicos e nas organizações associativas, nas salas de redação dos jornais ou nos fóruns e plataformas da internet. Estes são exemplos do que podemos considerar arenas ou esferas públicas.

O conceito de arena pública foi estabelecido no final dos anos 1990, nos grupos de estudiosos da sociologia dos problemas públicos. É divergente do conceito de esfera pública, de Hannah Arendt, em 1958; ou de Jünger Habermas, em 1962, ou o de Joseph Gusfield, em 1963.

Para Arendt (2007: 97) a esfera pública é o mesmo que o mundo comum. Um mundo onde os interesses privados não devem prevalecer pois, como espaço de integração de muitas pessoas, o atendimento aos interesses

particulares torna-se impossível. Dizia ela sobre o mundo comum, por ela também considerado como esfera pública que:

*“O mundo comum é aquilo que adentramos ao nascer e deixamos para trás quando morremos. Transcende a duração de nossa vida tanto no passado como no futuro: preexistia à nossa chegada e sobreviverá à nossa breve permanência. É isso o que temos em comum não só com aqueles que vivem conosco, mas também com aqueles que virão depois de nós” (ARENDR, 2007: 65)*

Por consequência, Arendt (2007) considera que a esfera pública não é encantadora, uma vez que é incapaz de se atentar às pequenas coisas relevantes da vida privada de cada indivíduo. Ao contrário, considera que a esfera pública é o lugar gerador da vida política e de onde deriva o princípio organizacional da sociedade, onde a democracia deve ser princípio nato. Não pode ser, portanto, somente o espaço público de agregação de pessoas. Esta esfera pública como espaço agregador, na concepção de Arendt, está em decadência. Em suma, para Arendt a esfera pública é, por essência e necessidade social, uma esfera política.

Habermas, apesar de ter publicado o livro *Mudança estrutural na esfera pública* somente em 1962, o faz com base em estudos anteriores sobre espaço público, que para ele era um “espaço livre para contatos públicos e comunicacionais que pudessem juntar pessoas privadas para formar um público” (HABERMAS, 1991:158).

Na concepção de Habermas, portanto, espaço público oferece o ponto embrionário do conceito de esfera pública, um espaço de discussão da burguesia em um momento histórico da formação de uma economia de mercado em desenvolvimento, nos séculos XVIII e XIX. Sua primeira transformação se deve pelo objetivo do diálogo nesses espaços, que deixou de formar uma consciência crítica para monitorar as atividades dos governantes. Em seguida, a esfera pública burguesa liberal decaiu, por influência dos interesses privados na discussão que deveria ser de interesse comum e público, a mesma interpretação de Arendt. A nova fase torna-se a esfera pública das democracias do bem-estar social.

Esta nova esfera pública democrática se transforma em um campo de competições ao incluir grupos desfavorecidos. Estes, porém, eram representados e sem direito a voz ou voto. Permaneceu o objetivo de “racionalizar a autoridade pública sob a influência institucionalizada da discussão informada e do acordo fundamentado”, por parte daqueles que dela podiam participar. (McCARTHY, 1991: XII) A concepção de esfera pública, entretanto, continuava deficitária de uma inserção e prática de ação política melhor elaborada.

Nesta tese será utilizada o termo arena pública, como uma derivante da esfera pública. Uma derivante pragmatista que substitui a concepção de esfera pública (CEFAÏ, 2016: 25).

Nos dias atuais, pesquisadores do campo da gestão social como um espaço (na concepção mais ampla e não geográfica do termo), que “compreende, para além do Estado, múltiplas interações entre atores da sociedade civil, cidadãos articulados vistos como sujeitos políticos engajados na definição do que constitui o interesse público e na sua realização” (SCHOMMER et BOULLOSA, 2011: 31). Essa leitura vem oportunizando a ampliação das possibilidades de reflexão em torno das relações entre Estado e sociedade civil (PERLATTO, 2012: 78)

Compreende, desta forma, a oportunidade institucional de diálogo e de definição de caminhos em uma construção coletiva do devir com novos atores, tais como,

*“os cidadãos, enquanto indivíduos e enquanto integrantes de movimentos, grupos e organizações sociais, bem como os governantes, tanto os servidores públicos (ou burocratas) e os políticos eleitos (representantes), e as organizações de mercado que de alguma forma participam da produção de bens e serviços públicos e do fomento a inovações sociais”. (SCHOMMER ET AL, 2011: 31)*

Uma nova época de construção da esfera ou da arena pública parece se delinear no horizonte. Para além de uma esfera pública definida por Habermas como espaço onde os indivíduos privados se encontram para tratar de assuntos

referentes à sociedade (públicos), o que se busca é uma “esfera pública que consiga aproximar novamente as pessoas da política” (CANÇADO; 2014: 82).

Nesse sentido, Cefaï escolhe utilizar a terminologia “arena pública”, formulada mais recentemente, a partir de 1990, mas que segundo o autor foi apresentada por Joseph Gusfield, também da Escola de Chicago, em 1963, quando este definiu ser uma esfera pública uma arena de lutas estatutárias. Entende o autor ser arena pública um conceito pragmatista de esfera pública que possui dupla conotação, “um lugar de luta e um cenário de performance na frente de um público” (CEFAÏ, 2002: 67).

Para Cefaï (2017: 129), a arena pública é o espaço onde as indagações e as experimentações sociais estão sempre presentes, negociadas e em busca de soluções para os problemas públicos. De forma mais detalhada uma arena pública é

*“um conjunto organizado de acomodatamentos e competições, de negociações e arranjos, de protestos e consentimentos, de promessas e engajamentos, de contratos e convenções, de concessões e compromissos, de tensões e acordos mais ou menos simbolizados e ritualizados, formalizados e codificados, em que está em jogo o interesse público [...] configura-se temporalmente sem que seja possível lhe atribuir fronteiras já instituídas. [...] Estabelece novos complexos de hábitos coletivos. CEFAI, 2017: 208*

Essa concepção abre possibilidades para uma variada oportunidade de espaços formais e não formais de diálogo e construção coletiva, reposicionando a ação política dos integrantes, sem se fechar para novos participantes, mas procurando compreender como se estabelece a relação entre estes. O conceito de arena pública se diferencia do conceito de Habermas e Arendt por retomarem o pragmatismo, de espaço de tomada política de construção coletiva e democrática, com participação de uma amplitude de atores e se aproxima à concepção de teóricos brasileiros de gestão social de políticas públicas.

Assim, uma arena pública é uma constelação de cenas onde diversos atores definem coletivamente seus problemas públicos, bem como os responsáveis por solucionar esses problemas e de qual maneira,

democraticamente, já que é coletivamente deliberado, podendo ser o responsável uma associação, um coletivo ou o Estado.

Para a teoria pragmatista a característica pública não está exatamente na intervenção do Estado em direção a sua resolução (ZASK, 2010). O problema a ser resolvido na arena pública não é público porque é o Estado que faz sua gestão, mas é público pela natureza das suas atividades, entendida como o alcance dos benefícios e prejuízos extrapolam àqueles diretamente envolvidos.

Essa natureza precisa estar acoplada às consequências que o fato pode provocar. Quando as consequências de uma ação estão confinadas às pessoas diretamente envolvidas, podemos dizer que sua natureza é privada. Ao contrário, quando as consequências de uma ação extrapolam seus benefícios ou prejuízos para além dos diretamente envolvidos podemos dizer que o problema possui uma natureza pública (DEWEY, 2010). Os problemas públicos passam, portanto, a necessitar de regulamentações.

No caso desta pesquisa tem-se a ausência na oferta da atividade educacional de dimensão metropolitana, que pelo regimento pretendia ser pensado coletivamente entre entes federados integrantes de um território metropolitano. Nessa pesquisa considera-se uma não ação como um ato deliberativo, neste caso não democrático, pois não foi decidido coletivamente.

Dessa forma, as questões educacionais metropolitanas, sendo elas executadas ou não, possuem seus resultados envolvendo e atingindo pessoas além das que estão diretamente envolvidas na ação política desse setor. Contudo, pela teoria dos problemas públicos e na proposta de gestão do comum de Ostrom é preciso que os diretamente envolvidos vivenciem e reconheçam o respectivo problema, coletivamente.

Como mencionado anteriormente, Harribey (2013) discorda da possibilidade de um ente privado promover a gestão dos comuns. Seu argumento é de que o “mercado não pode produzir os bens que não possuem rentabilidade”, mas são necessários à população, tais como bens materiais (água, ar, florestas, minérios) e bens imateriais (conhecimento, cultura, saúde, paz), pois se o assim o fornecesse seria de forma excludente e seletiva. Para o autor, um determinado bem pode ser coletivo, público e comum. Sua natureza coletiva encontra-se na existência de espaços conjuntos de gestão, na não-exclusão e na não-rivalidade, forçando o Estado a ser seu provisionário.

Desta feita, se o comum requer formas de se auto-organizar e de se autogovernar pela ação coletiva, o público é quem precisa estar organizado e com experiências de seus problemas também vivenciadas. Ousa-se aqui fazer um paralelo entre a auto-organização citada na teoria do comum com a formação da sociedade democrática da teoria dos problemas públicos de Dewey. Para o filósofo uma sociedade não chega a ser obrigatoriamente uma comunidade, pois na primeira situação um “público disperso, inconstante e múltiplo” não é capaz de reconhecer, definir e expressar seus interesses (DEWEY, 2010).

Para existir uma comunidade é importante o reconhecimento de formas agregadas de atividades, um reconhecimento de um conjunto de indivíduos que se identificam como iguais e consomem de forma equânime o que se define como comum (LAVAL e DARDOT, 2015, p. 73) Estas descobertas e deliberações realizadas em arenas públicas.

O comum, portanto, não existe ex-nihilo, sua natureza comum não é ontológica. O comum se institui na decisão e na ação coletiva. Um problema também não é público ex-nihilo, sua natureza pública se faz na leitura de suas consequências, na constituição de sua comunidade, de seu público, na ação coletiva. Uma comunidade, conseqüentemente, também não é entidade ex-nihilo, ela se constitui no “comportamento coletivo e interativo engendrando um público que possuem interesses comuns e que controlam as consequências de seus problemas” (DEWEY, 2005, p.217) Uma comunidade que experimenta em conjunto suas situações problemáticas e buscam juntas ações políticas para resolvê-las democraticamente.

Ostrom (1990: 51) questionou que a falta de “experiência comum” pode ser ponto para o fracasso em acordos de gestão dos comuns. A experiência é, portanto, uma categoria debatida tanto no pragmatismo de origem deweyana, quanto na teoria dos comuns na origem de Ostrom. Esse ponto vem a ressaltar a necessidade de preparação para a constituição do público seja com processos educacionais formais ou informais. Essa questão vem sendo fortalecida com o reconhecimento da sociedade do conhecimento, a partir da década de 1990, introduzindo a necessidade da formação dos povos para que a participação do público fosse qualificada, conforme nos ressalta Dalbor:

*“O ponto de partida é a centralidade do conhecimento nos processos produtivos. Hoje, como ordem de grandeza,*

*mais da metade do valor incorporado nos produtos não consiste em mão de obra física ou matéria prima e capital fixo, e sim no conhecimento incorporado [...] Mas o essencial é que hoje o principal fator de produção, o conhecimento, é um fator de produção cujo uso não reduz o estoque, pelo contrário o multiplica. E a economia imaterial se rege por regras diferentes que ainda estamos construindo”. (DALBOR, 2015)*

Pelo reconhecimento cada vez maior da necessidade de formação do público para sua efetiva participação crítica e consciente foi que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) incluiu no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, na década de 90, alguns indicadores sociais de análise como: esperança de vida (saúde) e grau de alfabetização (educação). Os serviços de saúde e educação são explicitamente levados em conta como “recursos de satisfação individual e de coesão social”. (HARRIBEY, 2012)

A ausência do serviço público gera danos sociais e econômicos e impede ou dificulta a liberdade de escolhas de indivíduos e comunidades de forma crítica e consciente de participarem de forma cidadã da construção da cidade. Como sugere Couret e Ousmane (2016) podemos considerar este fato um “mau comum”, mas ainda e novamente uma questão de gestão do comum. O mau comum inevitavelmente alcança um grupo da população que não estava inserida na arena de gestão dos serviços, mas suas consequências são sentidas e experimentadas por todos.

Para a resolução de problemas públicos o Estado e/ou demais entes interessados buscam promover políticas públicas. Essa pesquisa, quando se baseia nos problemas públicos, nos bens públicos ou de interesses comum, volta-se a eles como unidade analítica fundamental. O Estado passa a ser um ator integrante da arena de negociações. Um forte e reconhecido ator, mas não o único.

A política pública, para essa pesquisa deixa de ter um perfil estadocêntrico, de “Estado em ação” para ganhar um contorno multiatorial. Ela é vista aqui como um construto analítico, nos dizeres de Boullosa (2013), que nos presenteia com uma nova forma de olhar e fazer a pesquisa, com uma

“mirada ao revés”<sup>8</sup>. Uma forma de estudarmos políticas públicas pelos arranjos orquestrados pelos seus atores utilizando o método de policy inquiry, que é o que mais se distancia da visão estadocêntrica de análises de políticas públicas (BOULLOSA, 2014). Esta teoria, por nos oferecer novas possibilidades analíticas, será melhor e mais detalhadamente abordada no capítulo específico sobre as metodologias usadas.

Ela nos permitirá analisar as políticas públicas desenvolvidas ou não para a educação metropolitana na área de estudo. Uma educação considerada no escopo dessa pesquisa como um comum que necessita de um olhar atendo de seu público para resolver os problemas vivenciados pela população da área que não o possui em quantidade e qualidade, sendo-lhes negado o direito à cidade.

Como detalhado anteriormente, a formação do problema público, sua problematização, a experimentação e a busca de soluções são realizadas em arenas públicas onde a argumentação entre os atores é elemento importante para deliberações de prioridades e escolhas de caminhos, para definição de políticas públicas.

Estas, por sua vez, possuem o intuito de responder questões relacionadas aos problemas da sociedade moderna e seu modo de vida urbano industrial. Em suma, os estudos em políticas públicas buscam modos de encontrar respostas e melhorar a forma de vida da sociedade.

A Análise de políticas públicas são compostas de várias metodologias, que para Dunn (2012) são seus próprios fundamentos epistemológicos e não podem ser estabelecidos de maneira rotineiras como análises microeconômicas. Para o autor a análise de políticas públicas requer a compreensão de que

*“A solução de problemas demanda mais que a análise de escolha racional, que a expectativa da utilidade ou a oportunidade de custos. [...] Não pode ser reduzida à análise de poder, regras e autoridade ou a quem ganha o*

---

<sup>8</sup> A abordagem da Mirada ao revés é uma pesquisa desenvolvida e coordenada pela professora Rosana Boullosa inicialmente na Universidade Federal da Bahia e agora também na Universidade de Brasília no seio de estudos em políticas públicas e gestão social. Objetiva discutir as mudanças em curso na natureza, nas formas e significados e nos instrumentos de políticas públicas.

*que, quando ou como. O objetivo principal da análise de políticas públicas é a melhora as políticas. (DUNN, 2012: XVIII)*

Dunn expõe que a análise de políticas públicas pode ser dividida na estruturação de problemas, na previsão, na recomendação, no monitoramento ou até mesmo na avaliação de políticas públicas.

Dentre as metodologias, Dunn considera ser a argumentação em políticas públicas e o debate o principal veículo para converter informação em conhecimento e, às vezes, até em sabedoria. Sendo o argumento um elemento importante para deliberação política e diante de teorias de análise de políticas públicas escolheu-se a teoria da virada argumentativa, de autoria de Frank Fischer.

Fato explicativo, além da concordância com Dunn, é o fato de que a fase em que o objeto desta tese se encontra ser ainda o de estruturação dos problemas.

A teoria da argumentação não é exclusiva de Fischer, contudo a sua propositura é a da teoria da Virada Argumentativa. Fischer a utiliza para compreender as deliberações políticas, enquanto a linguística ou a filosofia processa somente o entendimento mais claro das premissas argumentativas ou das estruturas costumeiras de reivindicações.

A teoria será aqui utilizada para compreender como tem se configurado a construção das políticas públicas educacionais de dimensão metropolitana.

## **1.2. Fundamentação Analítica**

### **1.2.1. Virada Argumentativa**

O campo sociológico de análise de políticas públicas foi reforçado por Frank Fischer et John Forester com a teoria da "virada argumentativa", em 1993. Constitui-se em uma proposta pós-positivista, com orientação epistemológica pós-empiricista e perspectiva calcada no construcionismo social<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> As pesquisas tradicionais de análise de políticas públicas estão baseadas em propostas positivistas ou neopositivistas - separam os fatos dos valores e buscam generalizações reproduzíveis dos fatos na busca da obtenção de resultados iguais. A base é a objetividade e a neutralidade científica. As pesquisas positivistas atuam a partir da orientação empírica de pesquisa (FISCHER, 2002). A proposta pós-positivista está calcada no construcionismo social,

Integra o *roll* de teorias da corrente de análise interpretativa de políticas públicas. A virada argumentativa é uma proposta de análise e planejamento de políticas públicas influenciada pelas teorias de Habermas e Foucault, que enfocavam a importância do discurso na construção de políticas pública.

A corrente interpretativa de orientação pós-empiricista e pós-positivista baseia-se no construcionismo social de análise de políticas públicas. Essa corrente surge da insuficiência das correntes empíricas em responder aos problemas, fazer conexões entre os interesses e modo de ver o problema da comunidade, o que torna a corrente empírica menos democrática que as propostas pós-positivistas. A racionalidade técnica das propostas positivistas e empíricas de análise de políticas públicas não eram e não são capazes de responder sozinhas à complexidade e o contexto da vida social.

A perspectiva do construcionismo social reconhece que a realidade social se molda a partir do diálogo entre os atores, de suas práticas discursivas e leva em consideração o momento e o contexto sócio histórico em que as relações acontecem (MARRA e BRITO, 2011). A teoria da virada argumentativa parte desse mesmo pressuposto para analisar os argumentos contidos nos discursos dos atores. A educação tem forte papel na construção e descoberta da realidade social, uma vez que em sala de aula visões de mundo e realidades propostas por grupos dominantes são divulgadas.

A teoria da virada argumentativa, dessa forma, propõe tornar o “argumento como o ponto de partida e análise” e não os discursos em si (FISCHER, 2013: 580). Os argumentos estão contidos nos discursos, pois estes combinam valores, instrumentos e consequências para construir as políticas (DURNOVA, FISCHER e ZITTOUN, 2016: 42). Os argumentos tornam-se os dados sem que se tenha a pretensão de “encaixá-los ou reconstruí-los nos quadros confinantes de dedução e indução” (FISCHER, 2002:133)

Segundo Durnova, Fischer e Zittoun (2016: 37) no processo de elaboração de políticas públicas os atores “trocam argumentos para convencer e persuadir - mas também para tentar negociar e impor sua argumentação e vencer através de estratégias argumentativas - como em uma arena conflituosa”.

---

de origem anglo-saxônica. O construcionismo reconhece a realidade não como uma verdade em si mesma, mas uma construção e uma descoberta social, o foco está, portanto, nos atores.

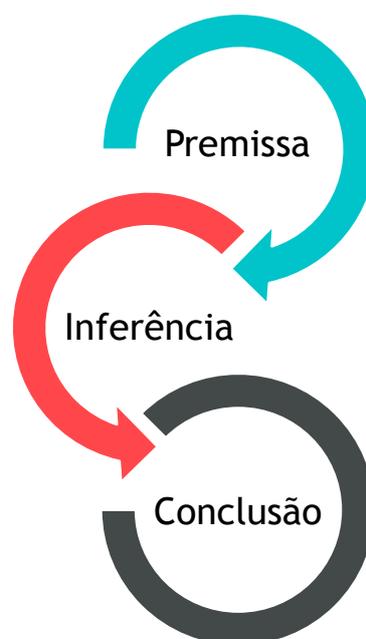
Esses elementos argumentativos podem influenciar decisões e escolhas de instrumentos de políticas públicas e estão intrinsecamente ligados aos indivíduos que os emitem, motivados por suas intenções, leituras de mundo e posições de poder.

Compreender e identificar, portanto, os argumentos emitidos pelos atores gestores de serviços públicos e o público envolvido na articulação e elaboração das políticas públicas educacionais no território metropolitano pode nos fazer compreender a distância entre a compreensão dos fatos e a tomada de ação para resolução dos problemas.

Para tanto, separamos inicialmente os argumentos conforme metodologia de análise de Sacrini, (2016:15) quando ele afirma que o discurso é composto de argumentos e esses possuem três partes:

1. Conclusão, na qual se veicula a tese defendida,
2. Premissas, que funcionam como justificativa ou razão para aceitar a conclusão
3. Inferência, quer dizer, um tipo de passagem lógica entre a(s) premissa(s) e a conclusão que justamente indica que essa última se baseia na primeira.

FIGURA 2 – Estrutura de um Argumento



Fonte: Elaboração própria com base na metodologia de Sacrini (2016)

A função do argumento é essencialmente “oferecer sustentação para teses não imediatamente evidentes” (SACRINI, 2016:19), mas para Toulmin (2003) eles podem também justificar reivindicações ou disputar interesses de forma a se “decidir sobre o que importa”. Tanto Toulmin, quanto Sacrini e até mesmo Fischer reconhecem as partes de premissa e conclusão dos argumentos. A variação entre eles está no detalhamento e na função da estrutura de análise. Toulmin modela a análise de argumentos para compreender as reivindicações jurídicas e a lógica formal das deliberações. Sacrini promove a análise de argumentos para encontrar explicações e a força de teses não explícitas e Fischer, chama a inferência de Verificação buscando alcançar a lógica informal das deliberações.

Nos argumentos encontram-se, portanto, as normas e valores utilizados para defender e explicar os posicionamentos dos atores frente ao problema. Nesta tese, portanto, busca-se encontrar estas normas, valores, conceitos e teorias que dão suporte às ideias e argumentos dos atores e definem as deliberações tomadas de maneira individual ou coletivamente, de maneira consciente e clara ou não.

Para o alcance desses valores, também chamados de "pressupostos normativos da sociedade" (FISCHER, 2006: 229), associou-se às inferências o modelo de análise proposta pela teoria Virada Argumentativa. O objetivo da teoria é promover um "delineamento da lógica de um argumento que revela seu significado e suas implicações para a busca de uma concepção particular da sociedade ideal". (FISCHER, 2006: 232) A teoria oferece ferramenta para tornar explícitos os pressupostos de um argumento com a localização dos seguintes elementos:

- a) garantia (suposições normativas e empíricas. Normalmente, deliberações sobre os resultados do programa)
- b) validação (circunstâncias às quais os objetivos do programa são aplicados)
- c) vindicação (impacto instrumental das metas políticas mais amplas no sistema societário como um todo)
- d) escolha social (avaliação dos princípios e valores normativos subjacentes à ordem social)

Os dados empíricos, que são trabalhados nos capítulos 2 e 3 desta tese servem para alcançar o primeiro objetivo específico. São resultados relevantes para a compreensão sócio histórica da realidade (FISCHER, 2016) e se ajustam a fase 2 e 3 do método de Fischer, quais sejam: validação e vindicação. Porém, Fischer considera que temos que ir além dessa avaliação, no exercício de alcançar a fase 4 do método, a etapa de compreender os valores e a ordem social posta na tomada de decisão e na escolha dos interesses.

Durnova, Fischer e Zittoun (2016: 47) afirmam que a argumentação política e a luta pelo poder de definir os instrumentos políticos a serem usados requer uma perspectiva crítica de análise a partir da deliberação reflexiva. Para os autores esse feito requer uma concentração de análise não somente nos problemas, mas também nas normas que os norteiam. Explicam ainda que a argumentação é uma “construção social de política negociada” sendo, portanto, um “híbrido empírico com elementos normativos”.

Por esta razão compreende-se que a análise das políticas públicas pela modelagem racional reflete decisões tomadas por aqueles que detém o poder. Esta modelagem não explica os entreteçamentos participativos de decisões que, para a policy inquiry, são na verdade construções sociotécnicas onde os multiatores decidem a partir de um “conjunto de pressupostos teóricos” (FISCHER, 2016, p; 169)

Policy inquiry é o modelo de análise de políticas públicas que se diferencia do modelo de Análise Racional de Políticas Públicas (ARPP), este último, muito comum no Brasil e nos Estados Unidos. As ARPP têm por principais características serem normativo-prescritivas, tecnocrática, e centralizam o Estado como ente exclusivo na elaboração e condução de políticas públicas.

O modelo de análises de políticas públicas denominado policy inquiry, adotado pela virada argumentativa, questiona a centralidade do Estado na elaboração de políticas públicas, insere novos atores no processo de elaboração destas, tais como o mercado e a participação social (BOULLOSA, 2013) e reconhece a existência de problemas públicos. Esta tese, no entanto, não coletará argumentos de atores não governamentais, pois as esferas públicas de gestão do território de desenvolvimento regional ou de gestão da educação não abre espaço para atores da sociedade civil, conforme apresentado no capítulo 2.

Uma análise de políticas públicas baseada no modelo de policy inquiry tem como papel: descrever os processos de elaboração de políticas públicas e transformar o conhecimento produzido pela descrição em um instrumento de intervenção. Não é pretensão desta tese a elaboração de um instrumento de intervenção, mas entender o processo e a possibilidade de elaboração de uma política pública educacional metropolitana.

Sendo assim, Fischer (2016) complementa que a tomada de decisões e a elaboração de políticas públicas requer uma série de argumentos dos atores para a decisão final baseada na razão prática, que pela corrente pós-positivista se sustenta na lógica informal da deliberação prática. Esta investiga os argumentos e analisa a discursividade, ao oferecer um quadro lógico para uma melhor compreensão das decisões políticas escolhidas. Como o próprio autor nos afirma, a teoria propõe “ilustrar e esclarecer a natureza de uma avaliação abrangente e a deliberação prática oferece uma abordagem multimetodológica para a avaliação de problemas de política pública”. (FISCHER, 2006: 17)

A multimetodologia proposta por Fischer se faz pelo próprio ferramental para se alcançar as quatro etapas do método. Cada etapa precisa de uma metodologia que se ajuste aos interesses de coleta dos dados e aos próprios dados existentes. Para Fischer, Miller e Sidney (2007: 231) é preciso

*“estabelecer interconexões entre os dados empíricos, os pressupostos normativos que estruturam nossos entendimentos do mundo social, os acórdãos interpretativos inerentes à recolha de dados de processo, as circunstâncias particulares de um contexto situacional [...] O pesquisador ainda coleta os dados, mas agora tem que situá-los ou incluí-los na estrutura interpretativa que lhes dá significado”:*

Dessa forma, as etapas descritas pela teoria de Fischer são aqui adaptadas. A etapa de validação e vindicação (fase 2 e 3) do método são apresentadas não com base nos resultados de um programa no contexto social, mas no próprio contexto social que pleiteia com dados empíricos uns problemas passíveis de serem resolvidos ou de serem construídos seu público para uma definição como problema público. Para a construção da fase 2 e 3, portanto, a caracterização dos municípios em aspectos importantes tanto educacionais

quanto sociais modelam a validação e os dados educacionais e demográficos do território de análise modelam a fase da vindicação.

É preciso ter em mente que Fischer propõe a teoria para avaliação de políticas públicas em instrumentos já desenhados e implementados. Ele promove uma avaliação multimetodológica de programas e projetos já implementados, onde discursos de defesa ou negação são promovidos para continuidade, melhoria ou exclusão do projeto.

Esta tese produziu uma adaptação da multimetodologia de Frank Fischer para analisar não o contexto pós-programa ou seus resultados, mas o contexto pré-programa e os resultados da não elaboração de políticas públicas educacionais metropolitanas.

O referencial teórico-analítico, portanto, nos oferece possibilidade de reconhecer relações entre os pressupostos normativos, as investigações empíricas e os contextos que situam os fatos, com os julgamentos interpretativos tomados pelos atores com seus valores e visões de mundo, para enfim obter-se conclusões explicativas. A teoria não separa fato do valor, pois as deliberações práticas assumidas como normativas pelos atores envolvidos na resolução de problemas públicos são tomadas não somente com base em dados, mas na visão e interesses de cada um ou do grupo que cada um representa.

Nesse sentido, parte-se do pressuposto de que as políticas públicas são consideradas tanto a ação como a não-ação política, uma vez que a concepção de política pública adotada nesta tese ser as relações existentes para o processo de elaboração e implementação da ação pública. Nesta tese considera-se política pública o processo de construção de instrumentos políticos que farão a gestão de recursos, serviços ou qualquer outro regimento regulador de relações entre atores e pessoas e que resolverão problemas públicos.

A teoria da virada argumentativa será capaz de nos apoiar a compreender o processo de construção da dimensão metropolitana da educação como uma política pública multiatorial e multiescalar, no sentido da administração pública, uma vez que é preciso a compreensão dos argumentos que seus atores políticos utilizam para deliberar a ação ou a não ação.

Nesse sentido, a educação reconhecida como um *comum*, se assim a for, pode sugerir uma nova proposta de produção, conservação e consumo de

recursos, bens e serviços que são considerados coletivamente, até mesmo os serviços públicos, reforçando sua importância como um princípio político.

## CAPÍTULO 2

### O TERRITÓRIO METROPOLITANO DE BRASÍLIA



Brasília, le nouveau capital du Brésil : quelques contres, beaucoup en faveur.  
Tous les bénéficiaires.

Considera-se importante para compreender parte do processo de construção de uma política pública educacional metropolitana conhecer o contexto de formação dessa convergência de cidades. Compreender coo seus atores produzem o cotidiano metropolitano. Este capítulo busca representar a etapa de validação situacional São apresentados dados do contexto social e sua relevância para o desenvolvimento de políticas públicas.

É necessário compreender essa territorialidade, como se constitui como metrópole e qual o tamanho de sua região metropolitana. Vale ressaltar que a denominação Região Metropolitana e Área Metropolitana não são oficiais e o próprio Ministério da Integração reconhece que a RIDE não é uma região metropolitana. Argumenta o Ministério<sup>10</sup> que,

*“Como a RIDE/DF foi criada por uma Lei Complementar federal, ela não pode ser considerada, do ponto de vista legal, como uma Região Metropolitana. Isto, porém, não impede que se reconheça Brasília como uma metrópole, nem que haja dinâmica metropolitana em seu território de abrangência”. (Ministério da Integração, 2016)*

Contudo, alguns órgãos do Governo do Distrito Federal – GDF (Secretaria de Estado das Cidades<sup>11</sup>), em contradição como a CODEPLAN, também do GDF, nomeiam existir uma região metropolitana para Brasília. Esta discordância impediu, por exemplo, a promulgação de um artigo no Estatuto das Metrôpoles autorizando os Estados e Distrito Federal delimitarem juntas uma região metropolitana.

Brasília, no entanto, é a metrópole. Uma metrópole e uma cidade atípica nesta configuração territorial. Seu território metropolitano ou sua região metropolitana está em um constante conflito de interesses na delimitação. Tem-se, nesse contexto, um misto entre a identidade da própria cidade como metrópole e da configuração de sua dimensão metropolitana.

---

<sup>10</sup> Matéria publicada na página da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO

[http://www.sudeco.gov.br/perguntas-frequentes/-/asset\\_publisher/6jD0Fawcpxjx/content/espacos-prioritarios?inheritRedirect=false](http://www.sudeco.gov.br/perguntas-frequentes/-/asset_publisher/6jD0Fawcpxjx/content/espacos-prioritarios?inheritRedirect=false)

<sup>11</sup> Matéria publicada no site da Secretaria Estadual das Cidades intitulada “Região Metropolitana de Brasília terá três novos aterros. <http://www.cidades.df.gov.br/regiao-metropolitana-de-brasilia-tera-tres-novos-aterros/>

O capítulo está elaborado em duas partes. A primeira apresenta a complexidade da constituição de Brasília como metrópole e sua metropolização. A segunda parte expõe as razões para a delimitação espacial de análise e apresenta os entes federados que compõem a área de estudo.

## **2.1. A formação do Espaço Metropolitano de Brasília – A Área de Estudo**

### **2.1.1. A Metropolização Brasileira e a FPIC Educação**

Topalov *et al* (2010: 750) descrevem a metrópole como sendo um conceito de origem grega, que significa “a cidade principal e que é como a mãe das outras”. Complementam os autores que este primeiro significado não é de todo perdido, pois a cidade que é designada como metrópole recebe esse título em virtude de ela, ao mesmo tempo, dominar e organizar o espaço que a circunda. É normal e esperado que territórios regionais metropolitanos tenham, ao menos, uma cidade em sua região considerada como a metrópole.

O sistema brasileiro de definição de metrópoles segue este princípio de cidade nuclear cercada de cidades que com ela mantém relação de complementaridade ou dependência. Contudo, por falta de deliberação diretiva entre os anos de implementação da Constituição Federal de 1988 e o Estatuto das Metrôpoles, em 2015, os estados, dotados de capacidade para erigirem seus territórios metropolitanos, os criaram sem a presença de uma cidade/metrópole. Consequentemente, temos territórios regionais metropolitanos sem a existência de uma metrópole. A definição das metrópoles continua a ser responsabilidade da União, por meio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Este processo em questão passou a ser chamado de criação de regiões metropolitanas, porém sem o processo de metropolização.

A metropolização, portanto, está relacionada ao espaço/território usado<sup>12</sup> de escala regional e não à cidade em si, como nos afirma Lencioni

---

<sup>12</sup> O conceito de território foi estabelecido por Milton Santos, geógrafo brasileiro, e propagado pelo mesmo pesquisador juntamente com Maria Laura Silveira e Maria Adélia de Souza, professoras da USP. Sua definição se equipara espaço geográfico na medida em que possa ser compreendido como espaço material da organização da vida dos homens, nas dimensões política, econômica e social. No território estão inseridas as transformações provocadas pela

(2006) e Souza (2006). Em um processo de metropolização encontramos cidades conurbadas e dentre elas uma, em especial, é a metrópole. Portanto, a metropolização é o processo de aglomeração de várias cidades, perfazendo uma região que busca uma identidade metropolitana e que possui para tanto uma cidade nuclear, considerada a metrópole.

O IBGE (2008)<sup>13</sup>, por sua vez, define as metrópoles brasileiras tecnicamente e a partir da centralidade de cada uma, por sua influência. São considerados fatores como: força do poder executivo e judiciário federal, centralidade empresarial, presença de diferentes tipos de equipamentos e serviços, intensidade de suas relações e extensão territorial, fluxo populacional. As metrópoles são cidades nodais de uma rede urbana e adquirem centralidade regional, nacional e global.

Neste contexto, as metrópoles têm se tornado, dia após dia, elementos essenciais aos sistemas econômicos globais. Para Lefèvre (2010), as metrópoles são o *locus* do capitalismo mundial, fundadas na economia de fluxos. Ganham um valor estratégico, pois são nelas e em suas cidades aglomeradas que se encontram a força produtiva, as resistências, as solidariedades. Mas, onde ocorrem também os conflitos e onde as questões ambientais são constantemente extrapoladas.

Como afirmado, a existência de uma metrópole e de sua força de concentração e influência sobre outras cidades promove o chamado processo de metropolização, que se tornou inevitável com o avanço da globalização. Em 1990, 43% da população mundial vivia em áreas urbanas. Atualmente, são 54% e segundo a Organização das Nações Unidas - ONU (2016), o mundo contava em 1995 com apenas 22 grandes cidades e 14 megacidades.

Em 2015, esse quantitativo foi elevado para 44 grandes cidades e 29 megacidades. Estima-se que 66% da população mundial (ONU, 2016), até o

---

ação humana, com suas forças e relações. Silveira (2011) afirma ser o território uma « arena onde fatores de todas as forças, independentemente da sua força, apesar de sua força desigual, contribuem à geração de situações » É nessa dimensão espacial que as forças e influências da metrópole se exercem.

<sup>13</sup> O IBGE é a entidade federal governamental que define quais cidades brasileiras são consideradas metrópoles e as hierarquiza. Esta definição é estabelecida a partir do documento Regiões de Influência das Cidades – REGIC. O último REGIC publicado foi em 2008 e definiu 12 centros urbanos classificados como metrópoles e subdivididos em: 1. grande metrópole nacional - São Paulo; 2. Metrópole Nacional – Rio de Janeiro e Brasília; 3. Metrópole – Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre.

meio deste século, passará a viver em áreas urbanas. Estas poderão possuir todos os conflitos e dificuldades que uma cidade ou metrópole pode promover, quando seu desenvolvimento não ocorre de maneira equilibrada ambiental, econômica e socialmente. Compreender o fenômeno metropolitano passou a ser uma forma de ajustá-lo a um equilíbrio social e econômico.

Muitas são as teorias que estudam a expansão metropolitana. As primeiras foram iniciadas na Escola de Chicago que buscava inicialmente compreender as formas de organização de comunidades com as disposições espaciais das cidades. Estas teorias eram baseadas em sistemas biológicos, econômicos – teorias convencionais baseadas em padrões ecológicos, segundo Gottdiener (2010), e posteriormente, as que incluíram aspectos sociais, como conflitos, desenvolvimento desigual.

Tendo em vista que a metropolização se faz pelo crescimento urbano das cidades e sua aglomeração, o estudo de seu processo passa pela compreensão inicial de cidade. No decorrer dos estudos urbanos a compreensão do conceito de cidade sofreu leituras diversas. Aborda-se aqui, de maneira breve, algumas compreensões de pesquisadores sobre a cidade.

Weber (2004), sociólogo clássico, possuía um viés de discurso político e acreditava no poder de organização e transformação das sociedades. Ele definiu a cidade como uma concentração de moradias, assentamentos, com mercado permanente e um centro de poder. Sua forma de compreender a cidade vinha de sua linha de pensamento funcionalista, que apostava na elaboração de maneiras eficientes de se organizar e agir.

Park (1967), integrante início da Escola de Sociologia Urbana de Chicago, tal como o grupo, compunha a corrente biológica do pensamento sociológico da época, introduzindo conceitos como ecologia humana. Uma publicação lançada em 1916 definiu a cidade como sendo “um estado de espírito, um conjunto de costumes e tradições, de atitudes e sentimentos organizados inerentes a esses costumes e que são transmitidos com essas tradições”. Sua abordagem biológica acreditava que o meio urbano podia influenciar o comportamento humano e este por sua vez moldar a própria cidade.

Sassen, economista e socióloga, especialista nas questões de globalização, suas influências e impactos nas cidades contemporâneas e nas relações de poder econômico mundiais, afirma que, uma cidade traz em si sua

marca como associação econômica e, no mundo moderno, preenchida e vivida por uma sociedade do conhecimento e competitiva, torna-se uma “estrutura complexa que pode articular uma variedade de processos”. (SASSEN, 1991: 89)

Essa visão globalizada e globalizante das cidades não se exerce da mesma maneira e intensidade para todas as cidades do mundo, mas complexifica ainda mais seus processos de conflito e resistência. Dimensiona, também, os novos rumos da urbanização e dos processos de metropolização no mundo.

Por sua vez, Gottdiener (2010), sociólogo urbano, conceitua as cidades por um viés cultural. Define-as como espaços urbanos criados também pelas relações humanas em suas diversas dimensões (econômicas, culturais, políticas, sociais). Espaços urbanos que são, para ele, usados e apropriados para nela se configurar um modo de vida propriamente urbano.

Esta tese toma como conceito de cidade um misto promovido pela concepção culturalista de Gottdiener e pela influência complexa globalista de Sassen, uma vez que ponto de partida para processos de metropolização, as cidades são ao mesmo tempo resistência e parceiras de processos globalizantes, mas efetivamente espaços de poder e lutas locais e regionais. A cidade é ela também um território perfazendo cotidianamente suas relações com outros territórios. Como nos ressalta Santos (2000: 13)

*“o território é o lugar onde desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência”.*

Desta feita, o processo de metropolização de cidades apresenta, na grande maioria dos casos, uma grande desigualdade entre as cidades que compõem o território metropolitano. A conurbação das cidades nem sempre é acompanhada de igualdade e justiça espacial. Entende-se aqui que metropolização é o processo de conurbação das cidades em aglomerados urbanos.

A cidade/metrópole é definida, entre outros critérios como exposto anteriormente, pela sua influência, sua capacidade de organizar funcionalidades e hierarquizar sua relação com outras cidades reunidas em rede. Em suma, pelo

seu elevado poder econômico e uma centralidade forte. O próprio Estatuto das Metrôpoles (2015) define que a região metropolitana deve ser configurada por uma metrópole e para isso é preciso definir qual a cidade que possui essa força, essa influência, essa centralidade.

A metropolização, portanto, requer o entendimento de processo socioespacial, de território vivenciado e compartilhado, de relações cotidianas experimentadas. Segundo Lencioni (2003: 48)

*“o processo de metropolização dos espaços implica, portanto, um território no qual os fluxos de pessoas, de mercadorias ou de informações são múltiplos, intensos e permanentes. Aí é comum a presença de cidades conurbadas bem como a concentração das condições gerais necessárias às particulares condições da reprodução do capital nos dias atuais”.*

A metropolização é o processo de delimitação do território metropolitano que possui uma escala de gestão regional. Um território formado pela junção de cidades. Focar o estudo na cidade ou na metrópole é uma questão de escolha de escala territorial.

Sendo o território metropolitano uma junção de cidades, a identidade de cada uma delas estará presente. Esse contexto complexifica a construção da identidade coletiva metropolitana, dos problemas comuns vividos e percebidos, das experiências vivenciadas e, conseqüentemente, das decisões a serem tomadas para resolução desses mesmos problemas.

A rede de atores/gestores do território é igualmente complexa em interesses e atribuições, tendo em vista sua responsabilidade na escala político-administrativa da federação. Encontrar o interesse comum e agir em prol de sua solução torna-se um problema maior que inserir um serviço público na legislação de criação do território metropolitano.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 descentralizou também a gestão de políticas públicas e definiu que municípios, estados, novos atores e setores deveriam estar articulados para a promoção de serviços sociais fundamentais. Dessa forma, oportunizou a inserção de novos atores protagonistas nas discussões, nas negociações e até mesmo nas decisões coletivas, como bem nos retrata Lefèvre, Roseau e Vitale (2013).

O crescimento desigual do território metropolitano gerou o descompasso entre o crescimento demográfico de cada unidade que o compõe frente à oferta de serviços e empregos. Como forma de solucionar os problemas comuns busca-se promover a cooperação, a parceria, a necessidade de partilhamento dos serviços de maneira conjunta para atendimento da população atingida.

Esse cenário redimensiona o processo de “formulação de políticas públicas, suas operacionalizações e estratégias de ação” e (COMERLATTO *et al*, 2007: 266) propõe pensar novas formas de realizar a gestão de políticas públicas, em especial para esta tese, políticas públicas metropolitanas.

Como forma de orquestrar esse contexto complexo, o Estatuto das Metrôpoles, instituído em 2015, vem direcionar a gestão de políticas metropolitanas a partir do planejamento e execução de Funções Públicas de Interesse Comum - FPIC e do planejamento e execução do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI. Determina esse instrumento que a gestão de territórios metropolitanos ocorrerá de maneira interfederativa e sempre com a prevalência do interesse “*comum*” sobre o local.

A gestão de metrôpoles é, portanto, direcionada para a definição coletiva e compartilhada de Funções Públicas de Interesse **Comum** – FPIC. Vários serviços foram considerados como de interesse comum, necessitando de articulação entre seus entes federados e demais atores do território para o planejamento e gestão de sua oferta à população.

Na definição de quais seriam os interesses comuns, em algumas regiões metropolitanas, a educação apareceu como necessária, sempre associada à cultura. Educação e cultura passaram a constituir legalmente os decretos que deram vida a vários territórios metropolitanos.

Exemplo atual da relação entre educação e metrópole encontra-se na articulação das políticas educacionais e culturais desenvolvidas nas políticas metropolitanas francesas. Consideradas como favorecedoras de harmonia para se viver em comunidade e possuidora de força para promoção de unidade identitária e coesão social as políticas educacionais em territórios metropolitanos ganham papel como políticas “integradoras de diferentes setores da ação pública, confrontando novas morfologias sociais e principais pontos de tensão”. (LEFÈVRE, ROSEAU et VITALE, 2013). A educação ganha, mais uma vez, centralidade nas políticas públicas territorializadas.

Essa inter-relação da educação em espaços/territórios é ampliada com a entrada de programas e conceitos que associam o resultado dos processos educacionais (aprendizagem) com a gestão de cidades, tais como os projetos da UNESCO e da OCDE, quais sejam: Cidade Educadora e Cidade de Aprendizagem, respectivamente.

A educação ganhou, também, em 1987, novo aporte político territorial com a incorporação do conceito de desenvolvimento local e endógeno, pela UNESCO. Apesar de não estar diretamente ligado à educação, o conceito de potencial endógeno requer da população local um conhecimento do seu território, desenvolvimento de saber e geração de conhecimento, por grande parte da população. É claro que a educação não tem o primeiro, muito menos o único caminho para o alcance dessas habilidades nos habitantes de um território, mas é um caminho de grande importância.

De maneira mais efetiva, a educação recebeu, a partir de 1990, também pela UNESCO, o estabelecimento do programa Cidade Educadora, realizado em rede com diversos países do mundo.

A educação também foi inserida em indicadores de desenvolvimento. Em 1990, o PNUD criou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) reforçando o papel da educação no conceito de desenvolvimento. Por fim, em 1999, a OCDE cria o conceito de Cidade e/ou Região de Aprendizagem.

Nesses projetos encontra-se a

*“crença de que planejamento regional associado à aprendizagem é capaz de melhorar a vida dos indivíduos e permitir a inclusão social, uma vez que para seus adeptos há na aquisição de conhecimento um aumento na participação qualificada dos cidadãos nas decisões da cidade”. (SANTOS e LÚCIO, 2017: 51)*

Desta forma, o fortalecimento do papel da educação no desenvolvimento de territórios se consolida por meio do reconhecimento desta como oportunizadora do conhecimento e da inovação. Não somente ela, mas também a pesquisa, a informática, os meios de comunicação, as inovações tecnológicas que dotariam o território de competitividade via capital cognitivo.

Território é o “*locus* para articulação dos atores locais” (CORRÊA, 2009: 24). Para Santos (2000), território é um espaço geográfico que interage com os

processos sociais que nele se realizam, por meio de seus atores, bem como oferece as possibilidades para que estes mesmos processos ocorram ou não. É no território que os atores buscam a dinamização socioeconômica e a melhoria da qualidade de vida da sua população.

Esse processo de melhoria continua é por muitos denominado de desenvolvimento territorial (DALLABRIDA, 2015:235) e seu desenvolvimento, portanto, será contínuo, sustentado no potencial dos recursos e ativos (materiais ou imateriais), cada vez mais participativo e negociado.

Evidente, portanto, que a educação ganha centralidade nos processos de desenvolvimento de territórios a partir da elevação do saber e de seus derivados (conhecimento, inovação) como insumos nos processos de acumulação e reprodução de sistemas capitalistas, gerando nomenclaturas em so como sociedade do conhecimento, capitalismo cognitivo, capital cultural, capital humano e atualmente, cidade educadora e região de aprendizagem

No Brasil, a centralidade da educação em processos de desenvolvimento territorial é quase inexistente e podemos mesmo dizer que a relação clara entre desenvolvimento territorial, políticas públicas espaciais/territoriais e educação, quando se realiza, acontece de forma tímida e ineficaz.

Em busca de uma relação entre educação e políticas territoriais, em uma breve trajetória por políticas de gestão do território no estado brasileiro, vê-se que as políticas iniciais, conduzidas até os anos de 1970, tiveram por base propostas desenvolvimentistas baseadas na teoria de polos de crescimento oriunda de François Perroux<sup>14</sup>.

Nessas propostas a educação sequer era citada, pois estava fortemente atrelada à dimensão econômica do desenvolvimento e centrava seu trabalho na “formulação de políticas econômicas, na concessão de crédito de longo prazo para investimentos de infraestrutura, estimulando a entrada de capital estrangeiro ou aglutinando recursos para a constituição de parque produtivo”

---

<sup>14</sup> A Teoria da Unidade Econômica Dominante de François Perroux, encontra-se na coletânea *L'Économie du XXème Siècle* publicada em 1960. Posteriormente a teoria passou a se chamar Teoria de Polos de Crescimento que consiste em desenvolvimento a partir de uma indústria motriz que será capaz de produzir economias externas.

(UDERMAN, 2008: 106). Não havia espaço para articulação com educação ou qualquer outra política social.

A partir da rediscussão dos rumos do desenvolvimento brasileiro, na década de 1990, as questões relativas às desigualdades existentes no território brasileiro foram consideradas como questões que fragilizavam e/ou impediam a integração nacional. A procura pelos elementos causadores da desigualdade revelou o baixo potencial endógeno das comunidades como um dos principais fatores.

Dessa forma, na busca do desenvolvimento do potencial endógeno vemos, ainda que timidamente, a educação sendo inserida nas políticas territoriais.

A primeira inclusão da educação em políticas de gestão territorial acontece com decretos de institucionalização de metrópoles e ganha força na Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR que hora se encontram em tramitação no Congresso Nacional de sua segunda versão.

Perfazendo esse breve histórico da aliança ainda sutil da educação com o desenvolvimento territorial e urbano encontramos, conforme dito anteriormente, a educação referenciada como serviço público de interesse para o desenvolvimento de territórios em legislações metropolitanas.

O Decreto 2.710, de 04/08/1998 que regulamenta as três Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico – RIDE do Brasil, listou a educação e cultura, juntas, como FPIC em todas as três regiões.

A regulamentação da criação de cada uma determinava o estabelecimento do Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – COARIDE como instância gestoras de serviços públicos comuns e entre eles a educação e a cultura configuravam como serviços de interesse e competência do COARIDE.

Quanto à PNDR, ela teve início de elaboração em 2003, foi oficialmente promulgada em 2007, porém, nesse período, a temática centrava em torno do estímulo ao desenvolvimento do potencial endógeno. Este era visto como recurso para desenvolvimento de mão de obra para o trabalho.

A PNDR citava como um de seus princípios possuir “uma visão diferente de desenvolvimento, traduzido em iniciativas de planejamento voltadas à valorização do potencial endógeno das regiões” (MI, 2006: 9) Suas premissas

de ação eram a mobilização cívica, a cooperação, a valorização das identidades locais e regionais e à inclusão participativa de amplos setores da sociedade.

Iniciávamos, em 2003, a preocupação com a formação educacional e para o mundo do trabalho das comunidades locais, para que estas pudessem participar qualitativamente dos debates de condução do futuro das localidades.

Nos anos de 2012 e 2013, por meio de conferências nos estados e no Distrito Federal, foram definidos os princípios e diretrizes para uma Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II), que tem seu Projeto de Lei nº 375/2015 tramitando no Congresso Brasileiro.

Nessa nova proposta, em seu Art. 4º, a educação foi melhor detalhada como sendo um dos eixos setoriais de intervenção prioritária, porém propõe sua atuação por meio da formação e capacitação de profissionais para atuarem no mercado de trabalho que se intenta implementar nos territórios. Vale ressaltar que a PNDR e conseqüentemente as RIDE intentam o desenvolvimento econômico das regiões.

Isto posto, sendo a educação um serviço público, quando objetificada como serviço ou função de interesse **comum** acaba por ser incluída em uma categoria cuja articulação e deliberação participativa se tornam estratégias importantes. Em complementariedade, a “enunciação dos objetivos públicos passa a ser parte relevante da disputa política e da formação de Estados democráticos e legítimos” (ARANTES, 2008: 6). A educação é ainda altamente controlada pelo Estado, uma vez que qualquer estabelecimento de ensino que intente entrar em funcionamento precisa ser aprovado pelo poder público, pois é uma concessão de serviço público.

Essa disputa política dos atores insere ou negligencia temas na agenda política. Apesar de a educação ter sido levada oficialmente à categoria *comum* pelas legislações, seja da RIDE ou em decretos de gestão metropolitana, sua ação prática requer mais do que institucionalização legal.

Apesar da inserção da educação como interesse comum, não foi identificado, em nenhum dos territórios metropolitanos que a nomearam como tal, uma ação efetiva dos atores para pensá-la coletivamente. Desta forma, não se tem certeza do reconhecimento da mesma como importante e de sua ausência como um problema.

O que se desenha como central nas decisões a serem tomadas em coletivo é a compreensão do que é comum e de quais funções públicas serão consideradas prioritárias. A prioridade pode se dar pela compreensão coletiva dos problemas públicos.

Para Dewey (2010), o homem nunca se interroga sozinho. Essa tarefa é uma construção comunitária. Os problemas e/ou as vontades gerais são percebidos e mutuamente referidos por cada um para todos os outros. Coletivamente, então, a comunidade passa a definir seus problemas públicos a partir das experiências vivenciadas.

Nesse sentido, a definição do que é comum e se esse comum possui princípios interpostos pela teoria dos comuns é também uma construção coletiva. A escolha da educação como um comum e qual sentido de comum ela possui é uma vivência. Se ela é um “comum”, e aqui inferindo que princípios da teoria estejam em seus pilares, torna-se imperativo promovê-la em parceria com outros atores envolvidos na gestão do território metropolitano.

Nesse complexo entre a certeza documental do papel da educação como um direito humano fundamental constitucionalmente definido, ou como nos relembra Arendt (1972: 15) “um direito cívico inalienável”, um grande vão se forma. Há ainda a leitura da educação como um bem público e, possivelmente, como comum. Um serviço a ser executado na gestão das cidades/territórios metropolitanos que se pretendem justos na eliminação de seus problemas territoriais.

Para este estudo foi escolhida uma porção da RIDE DF-Entorno, que tem Brasília como metrópole. Também não se iguala à Área Metropolitana de Brasília, proposta pela CODEPLAN.

O recorte territorial desta tese é outro, entretanto. Justifica por ser, a nova porção proposta e estudada, a que possui uma característica metropolitana com o setor educacional, mantendo uma relação de vida cotidiana e de fluxo, tanto de profissionais como de estudantes entre a metrópole e seu colar metropolitano.

Para compreender melhor a questão que cercam a definição do território metropolitano de Brasília e, conseqüentemente, as dificuldades de gestão das FPIC a ela concernente, é necessário compreender o contexto da metropolização da Capital do Brasil.

### **2.1.2. Metropolização Brasília**

O surgimento de várias cidades no período da urbanização brasileira está ligado à aproximação destas às grandes cidades e principais metrópoles do Brasil, bem como a uma certa dependência destas novas cidades aos grandes centros. Essa aproximação não somente fez elevar a taxa de urbanização das cidades a partir da década de 1970 (período do fortalecimento industrial no Brasil) como promoveu também o surgimento de novas aglomerações urbanas.

Paviani (2010) nos apresenta três principais teorias para o crescimento da urbanização brasileira: a primeira é o crescimento populacional da cidade que amplia sua mancha urbana; a segunda é a relação de influência do capital financeiro com a difusão de inovações, que transforma as cidades em modelos tecnológicos e atraem empresas e pessoas e a terceira tem relação com as próprias alterações socioeconômicas que definem os desenhos das cidades e quem nela pode viver. Essa conjuntura oportunizou o crescimento de aglomerações urbanas e por conseguinte, de regiões metropolitanas.

O Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas, instituído em 1996, contabilizou, em 1974, um total de 9 regiões metropolitanas brasileiras, todas ligadas a metrópoles oficialmente reconhecidas. Em 2000, elas somavam um número de 71 regiões metropolitanas (RM), 03 Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE) e 05 Aglomerações Urbanas (AU).

A maior parte das regiões metropolitanas está concentrada na Paraíba, (12 RM), Santa Catarina (11 RM), Alagoas (09 RM), Paraná (08 RM) e São Paulo (5 RM). Acredita-se que o surgimento das RM, nesse contexto, aconteceu em virtude da ausência de parâmetro e diretrizes constitucionais. Parâmetros esses que pretendem ser conduzidos pelo Estatuto das Metrópoles, instituído pela Lei nº13.089, de 12 de janeiro de 2015.

Essa geração de regiões metropolitanas no Brasil, uma vez que a sua criação foi atribuída aos estados da federação, fez surgir RM sem metrópoles reconhecidas oficialmente pelos órgãos públicos federais brasileiros, conforme dito anteriormente.

Esse contexto de expansão e busca pelo reconhecimento de um território metropolitano não foi diferente com relação à expansão da mancha urbana de Brasília.

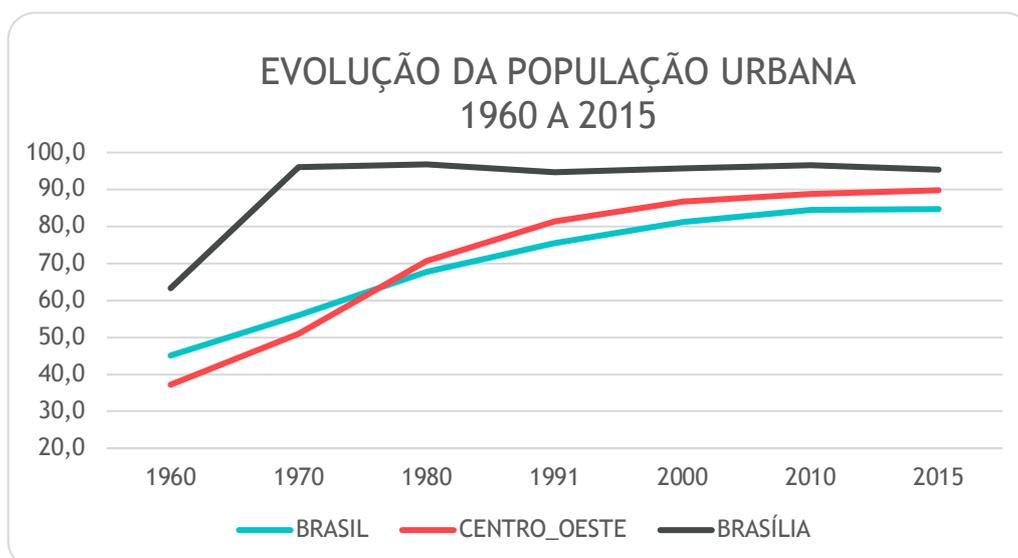
Brasília e seu entorno goiano e mineiro são exemplos claros de um acelerado processo de crescimento populacional, aliado a incentivos fiscais e tecnológicos na capital, que centralizaram empregos e processos crescentes de formação e educação, mas que também fortaleceram grupos de poder que acabaram por definir como e quem poderia ocupar os espaços da cidade.

O gráfico e a tabela que se seguem apresentam o crescimento da urbanização brasileira comparada com a urbanização do Centro-Oeste e a de Brasília. Segundo Magalhães (2010), o crescimento populacional em metrópoles no Brasil subiu consideravelmente de 25,3% em 1970 para 45% em 2000. Esse crescimento populacional aliado à concentração de atividades e investimento público torna-se celeiro para processos de metropolização.

Brasília foi a cidade responsável pela urbanização do centro-oeste na década de 1970 e é a cidade mais populosa da região, seguida por Goiânia. No entanto, o estado mais populoso é Goiás. Este detalhe reflete uma das características de Brasília. Ela é o Distrito Federal e a Capital do Brasil. Possui uma condição política e administrativa peculiar, com responsabilidades de estado e município ao mesmo tempo. O crescimento vertiginoso de sua população urbana, ainda no início de sua formação, reflete o quanto a cidade foi propulsora do surgimento de novas cidades dependentes dela.

Sua população interna é espacialmente dispersa, com polos de concentração fora de seu Plano Piloto que não conseguiu alcançar o quantitativo habitacional esperado no planejamento. O Plano Piloto de Brasília, área tombada e inscrita como patrimônio da Humanidade, é, assim, a área central da cidade e pouco povoada frente às demais Regiões Administrativas da Capital Federal.

GRÁFICO 2 – Evolução da População Urbana – 1960 a 2015



Fonte: Censo demográfico do IBGE e PNAD/2016

Esse processo de ocupação de Brasília não ocorreu ao acaso. De seu polinucleamento à conurbação com cidades que surgiam na margem de seu quadrilátero, diz-se que o Estado foi seu grande indutor (PAVIANI, 2010; SCHMIDT, 2010; SILVEIRA, 1999; STEINBERGER, 1999) muito antes de sua inauguração. A Constituição Brasileira de 1891 já trazia delimitada em um dos seus dispositivos a localização do Distrito Federal no Planalto Central Brasileiro, representando a intencionalidade e a força do papel do Estado no ordenamento territorial.

Após a inauguração da capital, em 1960, o polinucleamento urbano de Brasília foi planejado por ação direta do Governo do Distrito Federal, segundo Paviani (2010: 85), que chamou essa ação de *periferização planejada*. Assim, Brasília nasceu de um idealismo para tornar-se uma grande cidade, referencia do centro-oeste brasileiro.

As cidades conurbadas à capital estão fora do limite territorial de Brasília e são municípios pertencentes ao estado de Goiás e Minas Gerais, fator que impulsionou a urbanização do Centro-oeste de uma maneira geral.

TABELA 1 - EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RURAL E URBANA

	1960		1970		1980		1991		2000		2010		2015	
	Rural	Urbana												
Brasil	54,9	45,1	44,0	56,0	32,3	67,7	24,5	75,5	18,8	81,2	15,6	84,4	15,2	84,7
Centro-Oeste	62,8	37,2	49,1	50,9	29,3	70,7	18,7	81,3	13,3	86,7	11,2	88,8	10,2	89,8

Brasília	36,7	63,3	4,0	96,0	3,2	96,8	5,3	94,7	4,3	95,7	3,4	96,6	4,7	95,3
----------	------	------	-----	------	-----	------	-----	------	-----	------	-----	------	-----	------

Fonte. Elaboração própria com dados do IBGE

Desta forma, como nos apresenta a tabela e o gráfico acima, Brasília já nasceu com força de propulsão para ser uma metrópole. Considerada um marco desencadeador da urbanização brasileira, Brasília ganhou o caráter e papel de polo de urbanização e nasceu com força metropolitana, para integrar um país que se industrializava cada vez mais a partir da produção de bens de consumo, intermediários e de capital, processo também chamado de substituição de importação.

Apesar de ter sido planejada, sua implementação não a isentou dos problemas das grandes áreas urbanas do país (PAVIANI, 2010; FERREIRA, 1999; FERREIRA, 2010, NUNES, 1997). Os municípios que estão em seu entorno são extremamente dependentes do núcleo metropolitano, pois estes se caracterizam por possuir precariedade de oferta dos serviços públicos e empregos.

A evidente conurbação, que ganhou intensidade de formação no início da década de 1990, definiu um aglomerado urbano de cerca de 1,3 milhões de habitantes. Pela contagem do último Censo Demográfico em 2010 temos, portanto, 3,5 milhões de habitantes no território formado por Brasília e seu entorno imediato (VASCONCELOS e GOMES, 2015). Este fato expressa o espraiamento da malha urbana a partir da Capital Federal.

De pouco em pouco, a cidade planejada para ser capital da esperança foi apresentando o resultado de suas escolhas de gestão, resultados como: desigualdade, exclusão, reprodução da pobreza e especulação imobiliária. Paviani (2010: 72) nos relembra que

*“O esquema relativamente fechado de terras públicas para usos urbanos e o mecanismo imobiliário ensejaram um movimento de empurrão, para além dos limites do Distrito Federal, de considerável contingente de população de baixa renda, seja em terrenos legalizados pelo esquema especulativo, seja em terras invadidas. [...] A terra-mercadoria, negociável ao extremo, agiria no sentido de afastar as pessoas pobres de seus empregos, do acesso aos bens e serviços urbanos e, para resumir, da produção e do consumo”.*

A desigualdade e a injustiça espacial estavam presentes na capital. Ao mesmo tempo, a capital foi se tornando cada vez mais forte político-economicamente no país e na região. Em 2008, Brasília tornou-se uma metrópole, oficialmente reconhecida no país. Nem mesmo a totalidade de seus habitantes possuem conhecimento desse fato, tampouco existe ainda uma identidade e sentimentos metropolitanos.

Uma vez que Brasília ficou reconhecida como metrópole tornou-se, conseqüentemente, reconhecida a sua influência sobre outras cidades. A metropolização de uma área regional passa a ser resultante, quase neológica e natural da sua influência como metrópole. A extensão de sua influência auxilia a definir o tamanho de seu território metropolitano<sup>15</sup>. Sua delimitação territorial, no entanto, é uma decisão política.

E como ação da política do Estado, a União, em 1998, definiu como configuração metropolitana de Brasília a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e Entorno – RIDE DF e Entorno<sup>16</sup>, instituída por Decreto Federal.

A RIDE DF-Entorno é formada por municípios do estado de Goiás e Minas Gerais, além da totalidade do Distrito Federal, anteriormente apresentada na Figura 01. Essa configuração não era a desejada pelos atores locais e a forma de gestão metropolitana tampouco se alinha com a forma institucional de outras regiões metropolitanas.

Uma das responsabilidades de atuação da RIDE DF-Entorno é, conforme o Decreto nº 7.469/2011 que a regulamenta, coordenar as ações no território para promover o desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais.

Segundo o Ministério da Integração, as três RIDE existentes no Brasil têm como objetivo articular e harmonizar as ações administrativas da União, dos

---

<sup>15</sup> Em 1989, Paviani publicou o segundo livro da Coleção Brasília, intitulado Brasília, a metrópole em crise. Nele o autor definia como contorno geográfico da metrópole a região compreendida pelo Plano Piloto, as demais regiões administrativas de Brasília e a periferia goiana que até hoje está vinculada funcionalmente à Capital. Essa área sempre foi menor que a área definida para a RIDE DF-Entorno.

<sup>16</sup> A Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF) foi criada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998 e regulamentada pelo Decreto nº 2.710, de 04 de agosto de 1998, alterado pelo Decreto nº 3.445, de 04 de maio de 2000 e pelo Decreto nº 7.469, de 04 de maio de 2011.

estados e dos municípios para a promoção de projetos que visem à dinamização econômica de territórios de baixo desenvolvimento e reduzir as desigualdades regionais.

As três RIDEs existentes são: DF-Entorno (Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais), Petrolina-Juazeiro (estados de Pernambuco e Bahia) e Grande Teresina (estados do Piauí e Maranhão). Elas foram criadas com o objetivo de atender à impossibilidade de mais de uma unidade federativa brasileira constituírem juntas uma região interfederativa de planejamento e gestão, ou seja: impedidas de constituírem uma região metropolitana com municípios de mais de um estado brasileiro.

As RIDEs incorporaram as responsabilidades de instituições metropolitanas, porém seu grande foco de atuação é o desenvolvimento econômico das regiões. O financiamento das ações planejadas, em grande parte pela área federal, está a cargo do fundo constitucional, sendo destinado somente ao setor privado e não ao desenvolvimento de serviços públicos.

Especialmente relativa à RIDE DF-Entorno, a legislação que rege a forma de articulação e responsabilidades da RIDE DF-Entorno, em seu Art. 3º, estabeleceu que essa instituição faria a integração e a unificação dos serviços públicos que lhes são *comuns* definindo-os na relação abaixo:

I –Infraestrutura;

II - Geração de empregos e capacitação profissional;

III - Saneamento básico, em especial o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto e o serviço de limpeza pública;

IV - Uso, parcelamento e ocupação do solo;

V - Transportes e sistema viário;

VI - Proteção ao meio ambiente e controle da poluição ambiental;

VII - Aproveitamento de recursos hídricos e minerais;

VIII - Saúde e assistência social;

**IX - Educação e cultura;**

X - Produção agropecuária e abastecimento alimentar;

- XI - Habitação popular;
- XII - Serviços de telecomunicação;
- XIII – Turismo; e
- XIV - Segurança pública.

Ressalta-se, neste ponto, que a educação é considerada, segundo a mesma legislação, um serviço público que deve ser trabalhado de maneira integrada e unificada entre os entes que compõem o território metropolitano. Conforme a própria lei, uma função pública de interesse comum é um serviço que não consegue ser realizado pelo próprio município ou um serviço que ao ser executado pode oferecer impactos negativos aos entes federados vizinhos. Nesse caso, Brasília, a metrópole e núcleo dessa área, arregimenta melhores condições de oferta desse serviço para sua população que os municípios limítrofes.

No Plano Piloto concentra-se a maioria dos empregos formais, cerca de 42%. É uma parcela de sua população, em grande medida homogênea no que se refere a níveis econômicos e instrucionais. Segundo o Censo Demográfico de 2010, Brasília contava com uma população de 2.570.160 habitantes. Considerada uma das cidades mais dispersas do mundo, sua densidade populacional aumenta à medida que se afasta do centro (RIBEIRO, 2008).

No Plano Piloto, segundo dados da CODEPLAN em pesquisa realizada em 2013<sup>17</sup>, vivem cerca de 216 mil habitantes e aproximadamente 2 milhões e meio de habitantes nas Regiões Administrativas, perfazendo um total atualizado na Capital Federal de cerca de 2,786 milhões de habitantes. Percebe-se, portanto, que o maior volume populacional da Capital reside fora de sua área planejada e historicamente alijado, como foram também as populações que constituíram os municípios que cresceram em torno de Brasília.

Conforme afirmam Ribeiro e Holanda (2015), a situação da RIDE-DF só reforçou a centralidade de Brasília e a dependência dos demais municípios em relação a ela e gerou um ônus em vários sistemas públicos do DF (emprego, saúde, educação). Diversos serviços insuficientes nos municípios limítrofes para

---

<sup>17</sup> Pesquisa Distrital por amostra de Domicílios – Distrito Federal – PDAD/DF – 2013 realizada pela CODEPLAN e publicada em dezembro de 2014.

as suas populações são demandados ao GDF em uma comprovação clara e expressa de dependência dos municípios do entorno à Brasília.

As funções públicas de interesse comum de Brasília e seu território metropolitano foram definidas por gestores federais e não de maneira deliberada coletivamente entre os entes da Federação. O processo de constituição da RIDE e seus regulamentos sempre foi discutido dentro do Congresso, somente.

Outro instrumento normativo que apresenta a educação como serviço comum e de responsabilidade dos todos os entes federados a ela diretamente envolvidos é a própria Constituição. Slawinski (2006) ressalta que a CF de 88 instituiu, em seu Artigo 23, o sentido de **cooperação** entre os entes federados ao determinar que algumas atividades eram **competência comum** de todos os entes federados, tais como: patrimônio público, saúde, meio ambiente, moradia, educação.

Ao mesmo tempo, pouco ou quase nada se tem feito para o desenvolvimento da educação de dimensão metropolitana na RIDE DF-Entorno ou até mesmo entre Brasília e os municípios que mais se articulam cotidianamente com ela. Para construir um quadro histórico-contextual que possa por em evidência o que foi realizado e como no passado e seus resultados no presente esse capítulo busca apresentar os municípios e a capital, sua relação individual ou coletiva com o setor educacional e possíveis tentativas de acordo.

Utilizou-se, na elaboração do capítulo, todas as atas disponíveis das reuniões da COARIDE, desde a sua formação. Também foram incorporados os relatos de observação da pesquisadora em reuniões e seminários da mesma organização, a partir de 2015 e uma ata de reunião realizada em Brasília com os prefeitos da pretendida Área Metropolitana de Brasília em 2017. São analisados, também, documentos do Museu da Educação do Distrito Federal e dados educacionais e demográficos.

## **2.2. Delimitação da espacialidade de análise**

Brasília, a metrópole de uma região em disputa de território, possui como espacialidade oficial a RIDE. Porém, uma outra proposta está em pauta recentemente. A proposta é da CODEPLAN e foi sugerida em 2014 por meio de uma Nota Técnica intitulada Delimitação do Território metropolitano de Brasília. Para essa instituição, o Território metropolitano pode ser chamado também de

Área Metropolitana de Brasília. A escolha da área de estudos dessa tese se faz baseada no setor educacional exclusivamente, apesar da definição da Área Metropolitana de Brasília ser também baseada em dados empíricos importantes, conforme apresentamos no capítulo 3.

A proposta de área de estudo desta pesquisa é também menor que a delimitada pela RIDE DF-Entorno. Muitos pesquisadores, além desta autora, consideram que a área apresentada pela RIDE DF e Entorno não representa especificamente as características metropolitanas delimitadas pelo Estatuto das Metrôpoles ou por vários gestores e pesquisadores urbanos, quais sejam: contiguidade territorial com municípios limítrofes, dinâmica urbana e adensamento populacional nos municípios contíguos, fluxos cotidianos de pessoas e/ou mercadorias, rede de serviços concentrados exigindo a gestão comum de funções públicas de interesse comum, densidade populacional regional de 700 hab/km<sup>2</sup>. (LENCIONI, 2003, OLIVEIRA, 2003, FIRKOWSKI, 2012).

Aqui usa-se o conceito de cotidiano de Lefebvre (1991) que o define como repetições que conduzem a reprodução das condições socioeconômicas da vida. Com essa abordagem Costa (2014: 92) aborda que a construção de regiões, de forma genérica, como um artefato, é um produto do intelecto. Mais especificamente ele a denomina como um artifício, um instrumento para viabilizar caminhos.

Podemos, portanto, finalizar que uma região metropolitana é um produto humano para articular seus interesses coletivos. Souza (2016:30) complementa que a RIDE DF-Entorno é uma área oficial, um artefato criado para ser um “recorte de gestão pública com viés político”, um artefato político-administrativo.

Contudo, afirma ainda que “trabalhos recentes têm privilegiado o tratamento de escalas inferiores, de sub-regiões dentro desse recorte, mas há pouca produção sobre tal recorte regional”. Souza se refere aqui à mencionada Área Metropolitana de Brasília, que para nosso estudo aqui também não representa a relação cotidiana que precisamos para caracterizar o perfil educacional metropolitano.

A área de estudo para esta tese se conforma, portanto, em uma proposta justificada pelo deslocamento cotidiano de profissionais para atuarem no setor educacional na metrópole Brasília, conforme tabela 2 abaixo. Sendo o *cotidiano*

categoria de relevância para nosso estudo, o deslocamento profissional de servidores para atuarem na Secretaria de Educação do Distrito Federal-SEDF justifica nosso território de análise.

Segundo dados da SEDF, o número de servidores (professores e servidores da carreira assistência à educação) que estão em trabalho ativo tanto na parte de gestão da educação como diretamente nas escolas públicas de Brasília e não moram na Capital Federal somam 3567 (três mil, quinhentos e sessenta e sete) servidores em um total de aproximadamente 30.000 servidores. Destes, 3375 (três mil trezentos e setenta e cinco) moram no estado de Goiás e 170 (cento e setenta) servidores moram em Minas Gerais. Os demais servidores moram distantes demais de Brasília<sup>18</sup> para acreditar que seu deslocamento diário em função do trabalho aconteça.

A Secretaria de Educação acredita que, para esses casos específicos, haja uma desatualização nos dados cadastrais de que devem ser providenciados exclusivamente pelos servidores, cabendo a eles a responsabilidade da fidelidade na informação.

Dessa forma, nossa área de estudo, destacada na tabela abaixo, encontra-se entre a proposta da RIDE e a da CODEPLAN, respeitando-se a legislação que define região metropolitana (Estatuto da Metrôpole).

---

<sup>18</sup> Entende-se que Brasília limita-se integralmente no território definido para ser o Distrito Federal. A política territorial de transferência da Capital para o Planalto Central do Brasil foi realizada a partir do concurso intitulado Concurso Nacional do Plano Piloto da Nova Capital do Brasil, em 1956. O próprio nome do concurso define que a área projetada por Lucio Costa, ganhador do concurso, não se refere à Capital Brasília na totalidade de seu território, mas de seu projeto piloto que teria, com o passar dos anos, sua expansão urbana como toda e qualquer outra cidade. Lucio Costa não projetou, portanto, toda a Capital, mas uma parte dela. Ser um Distrito Federal é a condição da cidade e não o nome de um ente da federação. Os entes da federação são: estados, municípios e Distrito Federal e cada um tem seus respectivos nomes, tais como Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília, respectivamente. Portanto, e conclusivamente, Brasília não é confundida com o Plano Piloto. Ele a integra, juntamente com as demais Regiões Administrativas. O Plano Piloto é, atualmente, a Região Administrativa I de Brasília, segundo Lei Nº 1648, de 16 de setembro de 1997.

TABELA 2 - QUANTITATIVO DE SERVIDORES DA SEDF POR ESTADO/MUNICÍPIO

REF.: SIGRH - 05/2017 - GSAIG/DISER

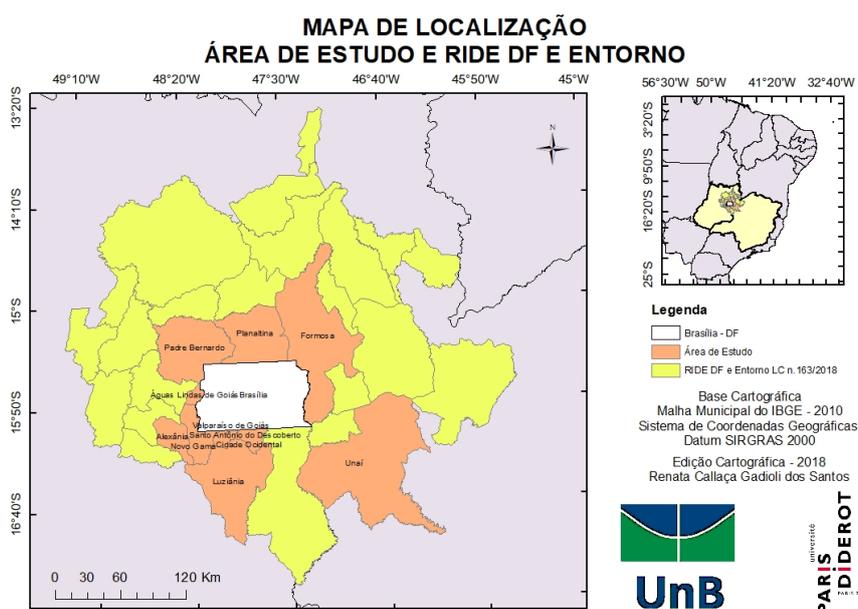
UE/MUNICÍPIO	STATUS DO SERVIDOR		TOTAL
	NORMAL	AFASTADO	
<b>GO</b>	<b>3375</b>	<b>100</b>	<b>3475</b>
ABADIANIA	7	0	7
AGUA FRIA DE GOIAS	4	0	4
<b>AGUAS LINDAS DE GOIAS</b>	<b>308</b>	<b>9</b>	<b>317</b>
<b>ALEXANIA</b>	<b>54</b>	<b>0</b>	<b>54</b>
ANAPOLIS	28	1	29
APARECIDA DE GOIANIA	1	2	3
BEZERRA	3	0	3
CABECEIRAS	1	0	1
CAMPO LINDO	1	0	1
CAMPOS BELOS	1	0	1
CATALAO	1	0	1
CAVALCANTE	1	0	1
<b>CIDADE OCIDENTAL</b>	<b>195</b>	<b>4</b>	<b>199</b>
COCALZINHO DE GOIAS	8	0	8
CORUMBA DE GOIAS	1	0	1
<b>CRISTALINA</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>15</b>
<b>FORMOSA</b>	<b>1118</b>	<b>30</b>	<b>1148</b>
GIRASSOL	9	0	9
GOIANIA	27	2	29
GOIAS VELHO (Cidade de Goiás)	11	1	12
IACIARA	0	1	1
JATAI	1	0	1
<b>LUZIANIA</b>	<b>329</b>	<b>11</b>	<b>340</b>
MIMOSO DE GOIAS	1	0	1
MONTES CLAROS DE GOIAS	1	0	1
<b>NOVO GAMA</b>	<b>234</b>	<b>5</b>	<b>239</b>
OLHOS D'AGUA	3	0	3
ORIZONA	0	1	1
<b>PADRE BERNARDO</b>	<b>72</b>	<b>2</b>	<b>74</b>
<b>PLANALTINA DE GOIAS</b>	<b>193</b>	<b>5</b>	<b>198</b>
SANTA ROSA	2	0	2
<b>SANTO ANTONIO DO DESCOBERTO</b>	<b>142</b>	<b>5</b>	<b>147</b>
SAO GABRIEL DE GOIAS	4	1	5
SIMOLANDIA	1	0	1
VALPARAISO	0	1	1
<b>VALPARAISO DE GOIAS</b>	<b>600</b>	<b>17</b>	<b>617</b>

MG	170	11	181
BELO HORIZONTE	0	3	3
BRASILANDIA DE MINAS	2	0	2
BURITIS	2	0	2
CABECEIRA GRANDE	2	0	2
CORONEL FABRICIANO	1	0	1
GARAPUAVA	1	0	1
JOAO MONLEVADE	0	1	1
MONTES CLAROS	3	1	4
OURO PRETO	0	1	1
PATOS DE MINAS	1	0	1
PIRAPORA	1	0	1
SAO JOAO DEL REI	0	1	1
UBERABA	1	0	1
UBERLANDIA	1	1	2
<b>UNAI</b>	<b>155</b>	<b>3</b>	<b>158</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>3545</b>	<b>111</b>	<b>3656</b>

Fonte: Secretaria de Educação do Distrito Federal/2017

Enquanto a RIDE DF-Entorno conta com 22 (vinte e dois municípios) englobando os estados de Goiás e Minas Gerais (Figura 3). Tem-se, porém a proposta de gestão de uma área metropolitana estipulada pela CODEPLAN e alguns parceiros. A definição da área da CODEPLAN está baseada em critérios definidores de região metropolitana.

Mapa 1 – Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e Entorno



Fonte: Elaboração própria

A CODEPLAN apresenta uma área com 12 (doze) municípios, todos de Goiás e o Distrito Federal, esta pesquisa será realizada com 12 (doze) municípios (sendo 11 de Goiás e um de Minas Gerais), além do Distrito Federal, conforme relação abaixo:

- Distrito Federal: Brasília
- Goiás: Águas Lindas, Alexânia, Cidade Ocidental, Cristalina, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás
- Minas Gerais: Unai

### 2.3. Os municípios da Área de Estudo

Como dito anteriormente no capítulo 1, o grupo de municípios considerados por esta pesquisa são os que possuem maior relevância cotidiana com o setor educacional. Municípios em que o fluxo populacional para acessar o sistema educacional de Brasília, seja estudando ou trabalhando, é considerado relevantes. Dessa forma, tem-se um conjunto de 11 municípios, que perfazem com Brasília um total de 12 cidades analisadas nessa tese e que serão apresentadas na tabela abaixo

TABELA 3 – MUNICÍPIOS PESQUISADOS

Município	População Estimada 2017	IDEB Anos Iniciais 2015	IDEB Anos Finais 2015	Número de pessoas que trabalham na SEDF
<b>GOIÁS</b>				
Água Lindas de Goiás	195.378	4,7	3,4	308
Alexânia	26.770	5	4,3	54
Cidade Ocidental	66.777	5	4,1	195
Formosa	115.789	5,2	4,3	1.118
Luziânia	199.615	5,5	4,7	329
Novo Gama	110.096	4,6	3,8	234
Padre Bernardo	32.148	4,5	4,2	72
Planaltina	88.863	5	4	193
Sto Antônio do Descoberto	71.887	4,4	3,7	142
Valparaíso de Goiás	154.500	4,9	4,1	600
<b>MINAS GERAIS</b>				

<b>Unai</b>	83.980	6,1	4,6	155
<b>DISTRITO FEDERAL</b>				
<b>Brasília</b>	3.039.444	5,6	4	–

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE e INEP

Esse primeiro capítulo busca apresentar os municípios estudados e seu contexto, para também cumprir com a premissa da teoria argumentativa de que os dados em uma pesquisa não falam por si, mas compõem um quadro que auxilia a pesquisa interpretativa de políticas públicas.

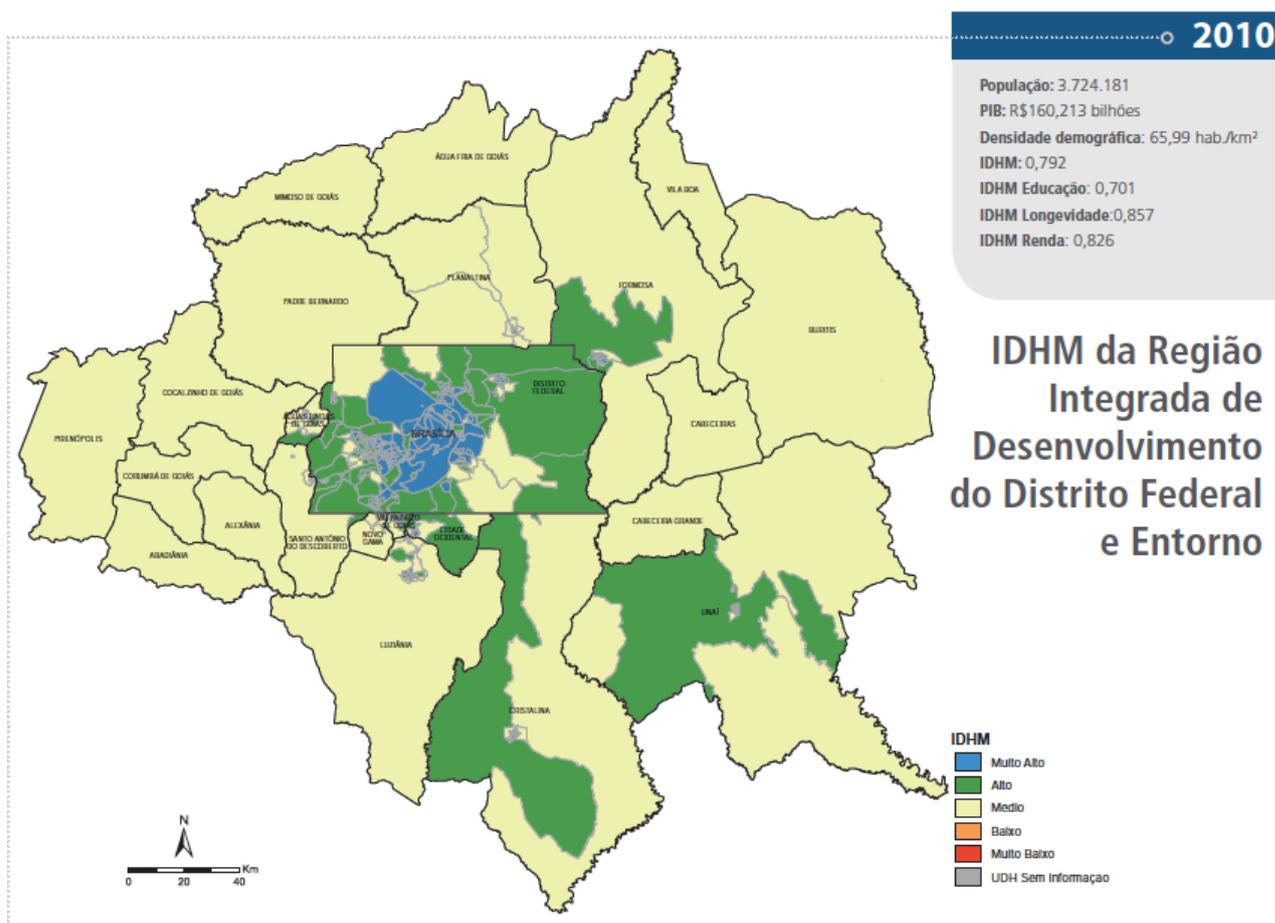
Uma vez que o foco da pesquisa é a questão educacional, pretende-se apresentar o papel central da educação e como ela tem sido, ao longo dos anos estudos, implementada nos municípios, em Brasília e no território metropolitano. Vários são os autores que imputam à educação um papel centralizador no desenvolvimento dos territórios e dos povos. Dewey já afirmava, desde os anos de 1920, a necessidade da preparação dos cidadãos para a formação de um público que se encontrava “disperso, caótico e eclipsado”, o que terminava por enfraquecer sua participação nas escolhas a serem tomadas pelos governos e expunha o mito liberal da “omnicompetência do cidadão” (ZASK, 2010), cujo sujeito seria naturalmente competente para tudo discutir, participar e julgar.

Afirma-se aqui também, que a deficiência nos níveis educacionais de uma população pode influenciar em níveis de saúde e também no índice de violência. Vale ressaltar que educação, saúde (longevidade) e renda são indicadores constitutivos do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

Para os municípios que compõem a RIDE, e observando-se somente os que são estudados por esta pesquisa, identifica-se que o IDHM destes concentram, apesar da melhoria entre os Censos Demográficos, uma dificuldade apresentada nos municípios limítrofes à Brasília. A elevação do IDHM contou com especial elevação da dimensão educacional.



FIGURA 4 - IDHM dos Municípios da RIDE - 2010

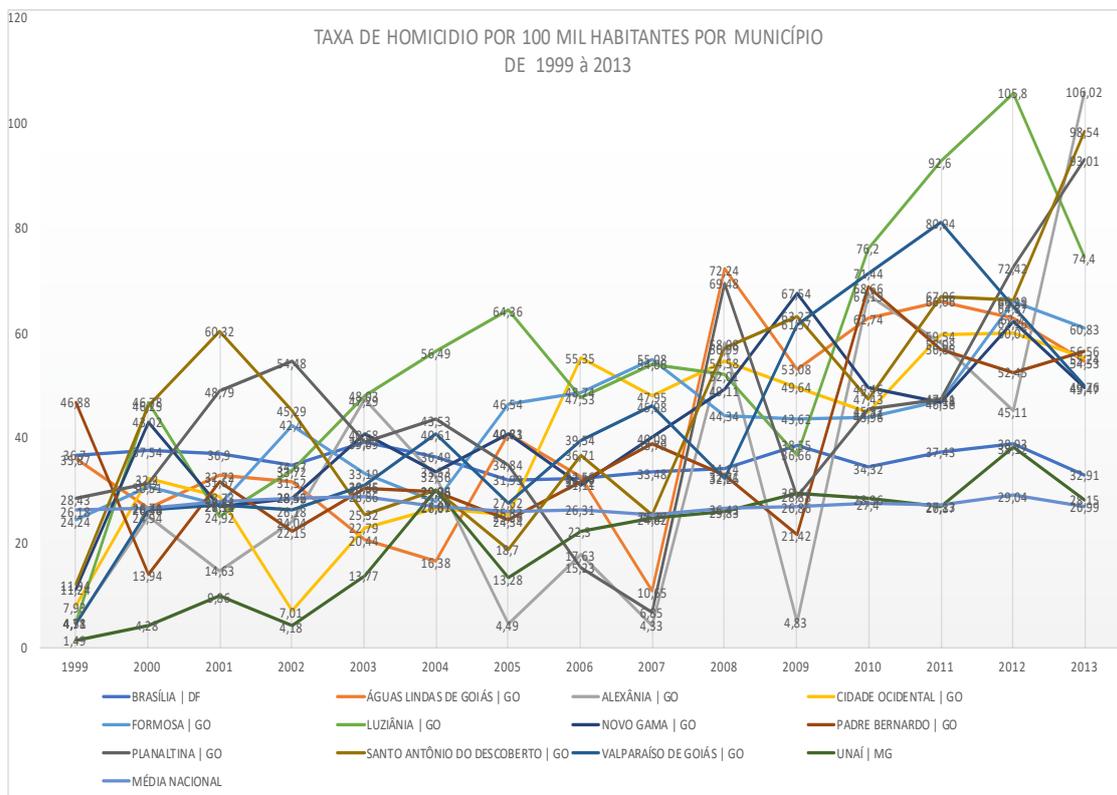


Fonte: IPEA/2015

Por essa razão, compreendendo-se a forte relação da educação com o desenvolvimento e a reprodução de padrões sociais contextualizou-se o quadro de cada município estudado com a questão de emprego e violência, bem como com o perfil da qualidade urbana da cidade com acesso saneamento domiciliar adequado.

O gráfico 02 abaixo mostra a taxa histórica de homicídios em cada um dos municípios que integram o território metropolitano estudado e reflete que grande parte deles, e até mesmo Brasília, possuem uma taxa superior à media nacional. Somado às dificuldades de emprego, nível educacional e qualidade de ensino, esse contexto pode culminar em um quadro de retroalimentação negativa da situação local e reforçar a dependência dos municípios com a metrópole.

GRÁFICO 3 - Taxa de Homicídio por 100 mil Habitantes por Município na Área de Estudo – 1999 à 2013



Fonte: Deepask. As tabelas dessa instituição são realizadas com base nos dados da população, dos municípios e nos dados de óbitos por causas externas obtidos no Ministério da Saúde – DATASUS. <http://www.deepask.com>

Para Quadros (2007), promotor do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT, a violência está diretamente ligada à questão comportamental. O autor reforça em artigo que dados da pesquisa “Determinantes de violência entre os jovens do Distrito Federal”, de 2006, indicam relação da educação com a violência. Diz o autor:

*“A pesquisa aponta fatores e impactos que as escolhas pessoais, mídia, escola, família, religião e comunidade possuem na exposição dos jovens à violência interpessoal, vale dizer, a violência cometida, recebida ou testemunhada por indivíduos conhecidos.*

*Há dados reveladores: para cada ano de reprovação na Escola, a taxa de violência entre rapazes e moças aumenta 2,7%”. (QUADROS, 2007)*

A referida pesquisa desenvolvida pelo Grupo Caixa Seguros (2006) reforça ainda que a educação é o antídoto para a violência e afirma:

*“Quanto maior a escolaridade de uma pessoa, menor a chance de ela vir a agredir alguém. Cada ano passado na escola diminui em 1,1% as chances de um jovem entre 18 e 24 anos praticar um ato de violência. Para concluir os ensinos fundamental e médio, um adolescente passa pelo menos onze anos na sala de aula. Com isso, fica 12,1% menos propenso àquele tipo de atitude. Se vier a cursar uma faculdade com quatro anos de duração, a porcentagem será de 16,5%, e assim por diante. É a prova de que o conhecimento reduz a violência” (CAIXA SEGUROS, 2006).*

Reconhece-se, portanto, a forte relação entre a educação e a violência nas cidades. Algumas recentes pesquisas confirmam que os municípios pesquisados se encontram inscritos entre os trinta ou cem municípios mais violentos do Brasil, o que fragiliza ainda mais a região e exige ações conjuntas para o convívio metropolitano espacialmente justo.

### **2.3.1. Águas Lindas de Goiás**

A cidade faz fronteira com o Brasília pela Região Administrativa de Ceilândia. Tem uma característica de ser em sua totalidade uma cidade urbana. O município, emancipado de Santo Antônio do Descoberto, foi fundado em 1995, é, portanto, uma cidade nova. Sua população ocupada é de somente 7,3% em 2017, segundo dados do IBGE. O que induz dificuldades socioeconômicas para sua população.

## FOTO 2 – Águas Lindas de Goiás



Foto: Isabela Flores

Segundo o Censo de 2010, o município possui somente 19% de domicílios com esgotamento sanitário adequado<sup>19</sup> e segundo a Agência Nacional de Águas (2017), somente 0,40% de todo o esgoto produzido no município é coletado e tratado.

De acordo com dados do Datasus, a taxa de homicídio por 100 mil habitantes é elevada, 54,53. Quase dobrando a média nacional, o que coloca o município na lista das 100 cidades mais violentas do país.

As avaliações educacionais do município também não são promissoras. A CODEPLAN realizou duas Pesquisas Metropolitanas por Amostra de Domicílio – PMAD no município, nos anos 2013 e 2015. Nessas pesquisas ficou constatada que para o primeiro ano 57,61% da população do município não tinha completado a educação básica e em 2015 esse percentual variou pouco. Reduziu somente 3% o quantitativo populacional sem educação básica completa, mas permaneceu sendo a maioria da população, 54,7%.

Quanto à qualidade do serviço educacional prestado, a última avaliação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica<sup>20</sup> – IDEB (2015) para os anos

---

<sup>19</sup> O Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASAB) considera como atendimento adequado de esgoto sanitário o uso de fossa séptica ou rede de coleta de tratamento de esgoto. A ausência desse serviço ou sua prestação de maneira inadequada pode causar danos ao meio ambiente poluindo corpos d'água e causando diversas doenças.

<sup>20</sup> O IDEB é um índice de avaliação da educação que varia de zero a 10. São consideradas escolas prioritárias de atenção para a elaboração de políticas públicas as escolas públicas municipais e estaduais com IDEB abaixo de 4,2 para anos iniciais e abaixo de 3,8 para anos

iniciais foi de 4,7 e para os anos finais 3,4. Uma avaliação considerada baixa. Entretanto, o município tem conseguido alcançar as metas de melhorias educacionais estipuladas.

Cerca de 308 habitantes desse município se deslocam diariamente para Brasília para atuarem nas escolas da Capital. Não se tem confirmado o quantitativo referente à estudantes da educação básica. Esses indicadores municipais refletem uma carência e reforça a dependência que a cidade mantém com a metrópole.

### **2.3.2. Alexânia**

A cidade não faz fronteira com a Capital, mas sua criação está estritamente ligada à construção de Brasília. O povoamento planejado iniciou-se em abril de 1957 e emancipado como município em 1958, mas sua história de existência é anterior a essa data (1953), pois era Distrito de Corumbá de Goiás, criado com a denominação de Santo Antônio do Olho D'Água. Hoje Olhos d'Água é distrito de Alexânia.

A cidade se desenvolveu às margens da BR-060, entre Anápolis e Brasília. Sua força econômica sempre esteve ligada à pecuária e à agricultura, como muitos dos municípios abordados nessa pesquisa, porém a partir de 2003 os setores industrial e de serviços ganharam relevância no município. Em 2003 foi instalada a fábrica de cerveja Schincariol/Brasil Kirim, desencadeando a delimitação do Distrito Industrial de Alexânia – DIAL. Em sequência foi construído em 2012 o Outlet Premium Brasília, em frente à fábrica de cerveja. O turismo, que sempre teve destaque na região ganhará reforços com a construção da Rede Tauá de resorts, prevista para 2019.

---

finais. Dessa forma, cidades que não alcançaram os índices mínimos esperados tornam-se vulneráveis e foco de atenção para o desenvolvimento de políticas públicas.

FOTO 3 – Alexânia



Foto: Jornal O Popular

Apesar desses novos empreendimentos, segundo dados do IBGE de 2017, somente 17,3% da população local está ocupada e 37,1% da população recebe até meio salário mínimo. Como situação complementar, somente 18,8% dos domicílios possuem esgotamento sanitário adequado.

O município era considerado seguro até aproximadamente 2008, quando sua taxa de homicídio saltou de 4,33 homicídios por 100 mil habitantes, em 2007, para 58,08 em 2008, quando a média nacional era 25,2 e 26,43 para os mesmos anos. Em 2017, o município alcançou a maior taxa de homicídios entre os municípios estudados nessa tese, passando a frente de cidades consideradas as mais violentas do Brasil, atingindo a marca de 106 mortes por homicídio para cada grupo de 100 mil habitantes, em 2013.

Essa taxa leva o município para a marca dos mais violentos entre os pesquisados. Contudo, os municípios do Novo Gama e Luziânia se mantêm entre os mais violentos do Brasil continuamente e Goiás é considerado o terceiro estado mais violento do país, segundo pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, lançada em 2015.

Em contrapartida, os índices educacionais do estado não são ruins. A pontuação para o IDEB dos anos iniciais ficou em 5 e para os anos finais 4,3. Tal fato reflete um esforço do município em capacitar e educar sua população, apesar dos problemas sociais e econômicos, o que pode ser comprovado no alcance das metas de avaliação educacional estipuladas para o município. A

meta definida para o último processo de avaliação (2015), no entanto, não foi alcançada.

### **2.3.3. Cidade Ocidental**

FOTO 4 – Cidade Ocidental



Foto: Renata Callaça

O município, também conhecido como A Princesinha do Entorno, foi o primeiro local visitado por Juscelino Kubitschek e sua comitiva para as terras que sediarão a construção de Brasília, em 1956, quando ainda pertenciam ao município de Luziânia. Parte da Fazenda Gama e também sua casa sede foram desapropriadas para a construção do Catetinho, a residência oficial do presidente. Na Casa Velha funcionou o escritório da Novacap, um escritório de telecomunicações e uma escola. (CHAUVET, 2005)

A área urbana no município, entretanto, surgiu em 1974 e somente em 1991 sua área foi emancipada, tornando-se município, com fronteira direta com o sul de Brasília, especialmente a Região Administrativa de São Sebastião.

Possui a primeira hidrelétrica da região, construída em 1958 para energizar as residências da - NOVACAP e da Granja do Ipê, os escritórios que coordenavam os trabalhos de construção da nova Capital – Brasília, as oficinas,

serrarias, olaria e aeroporto. A hidrelétrica era provisória e foi desativada três anos depois.

O povoado goiano mais próximo de Brasília é o ABC e a comunidade quilombola Mesquita. De lá, partem diversas pessoas para trabalhar e estudar na capital. A sede do município também encaminha profissionais e estudantes para Brasília. Para trabalhar na Secretaria de Educado do Distrito Federal há um deslocamento de aproximadamente 195 pessoas que perfazem um trajeto em horário de grande fluxo de aproximadamente 1h e 40 minutos de carro.

Em 2015 o IBGE contabilizou somente 7,5% de sua população ocupada com um quantitativo de 33,4% recebendo até meio salário mínimo. A violência do município aumentou a partir de 2006, elevando-se ao dobro da média nacional. Em 2011, verificou-se o maior índice de homicídios por 100 mil habitantes e em 2013 a violência teve uma queda. Em entrevista concedida especialmente para essa pesquisa, o secretário de educação afirma que a redução da violência está diretamente relacionada ao investimento que o município tem feito no setor educacional. Esse investimento resultou no IDEB dos anos iniciais de 5 pontos e nos anos finais com nota 4,1.

Mesmo reconhecendo que a variação do IDEB é de 0 a 10 pontos, grande parte dos municípios brasileiros não conseguem passar de 5, nos anos finais. A pontuação do IDEB desse município tem melhorado ao longo dos anos, mas não tem conseguido alcançar a meta estipulada em acordos educacionais estabelecidos com a União e estados, nos órgãos competentes.

### 2.3.4. Formosa

FOTO 5 - Formosa



Fonte: Eduardo Bastos

O município tem fronteira com Brasília em toda a divisa leste da Capital, com contato direto com as Regiões Administrativas de Planaltina e Paranoá.

A origem do município é antiga e data da segunda metade do Século XVIII. Pertencia a terras de Luziânia, quando Goiás ainda pertencia às capitanias de São Paulo. Suas terras foram desmembradas para sua emancipação como município em 1843 e, posteriormente, cedeu parte de suas terras para a construção da Capital.

A economia do município se divide, segundo o IBGE, entre a pecuária, a agricultura de cereais, leguminosas e grãos e a prestação de serviços, em especial o ecoturismo. O município possui patrimônio histórico, cachoeiras e áreas e atividades para turismo esportivo, ganhando destaque no cenário turístico nacional.

Apesar da área econômica promissora, a população ocupada em 2015, segundo o IBGE é de 14,3% de sua população, com 34,1% de sua população recebendo meio salário mínimo *per capita*. A CODEPLAN, entretanto, em

pesquisa<sup>21</sup> datada de 2013, afirma que a população ocupada perfazia um percentual de 49,84% da população. Caso a metodologia das pesquisas esteja correta é uma queda grande de desemprego em dois anos.

A cidade possui boa condição de habitação, comparada aos outros municípios estudados, uma vez que 42,9% dos domicílios do município possuem esgotamento sanitário adequado. A violência, entretanto, mantêm-se elevada ao longo dos anos estudados, alcançando 65,81 pontos em 2012. No combate à violência do estado de Goiás o município ganhou um presídio de segurança máxima inaugurado em 2018.

No que se refere à questão educacional, pesquisa a PMAD de 2013 realizada pela CODEPLAN afirma que 46,96% de sua população não possui a educação básica completa, sendo que 30,88% sequer tem fundamental completo. Apesar desse contexto de baixa escolaridade, o município alcançou em 2015 nota no IDEB de 5,2 pontos para os anos iniciais e 4,3 para os anos finais.

Tem, dessa forma, avaliação educacional melhor que a própria metrópole Brasília no que tange aos anos finais e quanto aos anos iniciais o município sempre tem alcançado sua meta de melhoria da educação ao longo dos processos avaliativos.

Dos onze municípios estudados, é a cidade que mais possui população que se desloca para trabalhar na SEDF. São 1.118 profissionais da educação que moram em Formosa e se deslocam diariamente para atuarem no sistema educacional de Brasília.

### **2.3.5. Luziânia**

Luziânia, assim como Formosa e Planaltina, é um dos municípios mais antigos da região e já existiam mesmo antes do início da construção de Brasília. De suas terras surgiram os municípios de Formosa, Santo Antônio do

---

<sup>21</sup> Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios – PMAD, realizada após a assinatura do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) celebrado entre o Governo do Distrito Federal, Governo do Estado de Goiás e Associação dos Municípios Adjacentes à Brasília (AMAB). Seu objetivo é avaliar e acompanhar o grau de interação entre Brasília e sua periferia metropolitana para subsidiar processo de planejamento e de tomada de decisões dos governos.

Descoberto, Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Cidade Ocidental e Padre Bernardo. Luziânia, destaca-se, por evidente, no entorno de Brasília.

O povoamento da região está relacionado ao processo de busca de novos territórios férteis em minas de ouro e demais pedras preciosas e na conquista de índios escravizados pelos sertanistas, “paramilitares” paulistas e nordestinos, também chamados, no início do Século XX, em 1940, de bandeirantes. (BERTRAN, 1994 e BUENO, 1997) A ação dos sertanistas no século XVIII, no período do Brasil Colônia, adentrou o interior do Brasil e uma comitiva ocupou as terras de Santa Luzia, hoje Luziânia. O surgimento do município ocorreu no ano de 1746, porém seu nome como é hoje conhecida foi-lhe dada somente em 1943.

Luziânia, juntamente com Novo Gama, encontra-se na lista dos 30 municípios mais violentos do Brasil de 2015, com mortes por homicídio por 100 mil habitantes, segundo pesquisa do IPEA (2017) e aparece na lista das 100 principais cidades brasileiras violentas com homicídio por arma de fogo, juntamente com Planaltina, Alexânia e Valparaíso de Goiás, segundo pesquisa desenvolvida por Waiselfisz (2016). O índice de homicídio por 100 mil habitantes é o mais elevado e contínuo dos municípios, alcançando marcas como 105,8 pontos em 2012.

FOTO 6 - Luziânia



Fonte: Bárbara Callaça

Segundo o IBGE sua população ocupada em 2015 centrava-se no baixo percentual de 12,9%, com uma renda per capita populacional de meio salário mínimo para 35% de sua população. Esse contexto prende sua população em um ciclo vicioso de pobreza e violência. Para pesquisa da CODEPLAN, em desenvolvida em 2013, a população do município que trabalhava atingia o percentual de 50,62% naquele ano. Essa divergência reflete divergência metodológica.

A qualidade de vida de sua população, no que se refere a domicílios com esgotamento sanitário adequado, segundo o IBGE em seu Censo de 2010, considerava que somente 26,1% das residências estavam adequadas.

No que se refere à educação, o município de Luziânia encaminha diariamente para Brasília um total de 329 trabalhadores para atuarem na SEDF. Seu índice de avaliação do IDEB, tanto para os anos iniciais como finais não é considerado tão ruim, chegando a superar o de Brasília com relação aos anos finais, superando também as metas definidas para o município.

### **2.3.6. Novo Gama**

O município tem fronteira direta em Brasília com as Regiões Administrativas do Gama e Santa Maria, sendo vizinho também dos municípios goianos de Valparaíso de Goiás, Santo Antônio do Descoberto e Luziânia. Este último, conforme dito anteriormente, era seu território de origem.

Novo Gama tem origem em um loteamento chamado Parque Estrela D'Alva ou Pedregal em 1974. Segundo pesquisa recente da CODEPLAN (PMAD 2017), o município tem uma concentração grande de pessoas provenientes de Brasília em sua formação demográfica. São 37,97% de moradores do município que deixaram Brasília e no município fixaram residência.

Uma das razões foi o financiamento de casas do Banco Nacional de Habitação – BNH para a construção do Núcleo Habitacional Novo Gama, em 1978. Esse financiamento pode explicar também o percentual de 38,6% dos domicílios do município possuírem esgotamento sanitário adequado.

FOTO 7 – Novo Gama



Fonte: Bárbara Callaça

Até esse momento, a área era denominada Região Administrativa Novo Gama, em homenagem à Região Administrativa II – Gama, de Brasília, e continuava pertencendo ao município de Luziânia. A emancipação do município ocorreu somente em 1995.

Conforme relatado anteriormente, o município consta como um dos mais violentos do Brasil. Ocupa a 20ª posição na relação de municípios mais violentos, seguido de Luziânia na 21ª posição. Mesmo que a taxa de homicídios tenha caído em alguns anos, como o resultado obtido em 2013 quanto atingiu 49,47 pontos na taxa de homicídios por 100 mil habitantes, o município ainda é o mais violento do Centro-Oeste, sofrendo novamente com a elevação de sua taxa de homicídios para 74,1 pontos em 2015, segundo pesquisa do IPEA (2017).

Para completar o contexto de reprodução de desigualdade, o IBGE informa que apenas 5,1% de sua população encontrava-se ocupada em 2015. A CODEPLAN (2017), entretanto, afirma que esse dado em 2016 era de 47% da

população ocupada. Mais uma vez, ressaltamos aqui uma possível divergência na metodologia estatística para o cálculo. A questão que permanece é o elevado percentual de pessoas sem atividade econômica, remunerada ou não.

Associado a esse fato temos a baixa pontuação no IDEB, o que mantém o município ainda mais no contexto de exclusão e violência, pois o acesso a serviços públicos, que poderiam contribuir para uma alteração do quadro social do município, não se efetiva. Os índices do IDEB para os anos finais do ensino fundamental nunca alcançaram a meta estipulada. Em 2015, a meta estava definida para 4,4 pontos e o município só conseguiu 3,8 pontos para os anos finais.

### **2.3.7. Padre Bernardo**

O município de Padre Bernardo possui fronteira com Brasília estando ligado à Capital pela Região Administrativa IV – Brazlândia. Sua história está associada às fazendas de gado e às festividades religiosas em homenagem ao Divino Espírito Santo e à Bom Jesus da Lapa, que possui uma igreja incrustada em uma caverna. Diz-se que seu povoado se fixou a partir das festividades da Capela do Divino, desde 1933, com missas e folias que promovem uma festa religiosa de nove dias até os dias atuais.

FOTO 8 – Padre Bernardo



Fonte: Prefeitura de Padre Bernardo/GO

O município também pertencia às terras de Luziânia. Em 1951 o povoado foi elevado à categoria de Arraial, com o nome de Barro Alto. Foi em 1963, no final do ano, que a emancipação como município aconteceu e Brasília tem uma forte influência nesse processo.

Padre Bernardo é um município pequeno e tão novo quanto a Capital do Brasil. Sua economia está baseada na pecuária, que emprega pouco. Somente 8,2% da população estava ocupada em 2015, segundo o IBGE.

Quanto às questões educacionais, o município não pode se considerar em uma posição confortável. Os anos iniciais possuem dificuldade de alcançar as metas definidas para o município e em 2015 atingiu somente 4,5 pontos nos anos iniciais e 4,2 pontos para os anos finais. Relativo aos anos finais o município tem conseguido atingir as metas do IDEB, mas em um contexto geral as notas do IDEB municipal não são favorecedoras de processos de mobilidade social com contribuição da educação. Segundo pesquisa da CODEPLAN, (2013) 56,41% da população não tinha o ensino fundamental completo.

Em contrapartida, quase a metade dos domicílios da cidade, 47,6%, possuem esgotamento sanitário adequado e a violência municipal não é tão alarmante quanto a alguns municípios analisados nessa pesquisa. O mapa da violência no Brasil de 2013 colocou Padre Bernardo na 113ª posição.

### **2.3.8. Planaltina**

O município de Planaltina possui fronteira com Brasília e está ligado na Capital pela Região Administrativa V – Sobradinho, RA VI – Planaltina e as mais recentes regiões administrativas de Brasília, RA XXVI – Sobradinho II e RA XXXI – Fercal, constituídas como RA em 2004 e 2012, especificamente.

A ocupação de suas terras é tão antiga quanto o município de Luziânia ou Formosa e também data da busca de ouro pelos caçadores atualmente chamados de bandeirantes. A cidade também é conhecida como Brasilinha e possui sítio arqueológico que apresenta “evidências pré-históricas da chapada brasiliense” (BERTRAN, 1994: 15) Conta Bertran (1994) que o português Urbano de Couto teria encontrado mesmo antes de 1750 uma fabulosa mina de ouro de extrema pureza.

Em 1880 o povoado ganhou status de distrito de Formosa passou por uma troca grande de nomes. Começou com o nome de Mestre D’Armas em

1880. Quando conseguiu se desmembrar de Formosa, em 1891, manteve o nome, mas ganhou a denominação de vila. Em 1911 já município emancipado, teve seu nome alterado para Altamir. Em 1965 passou a se chamar São Gabriel de Goiás, mas voltou a ser definitivamente chamado de Planaltina em 1967.

FOTO 9 - Planaltina



Fonte: Bárbara Callaça

A cidade consta na relação de cidades de Goiás mais violentas. A criminalidade no município saltou de 6,85 pontos em homicídios por 100 mil habitantes, no ano de 2007 para 69,48 pontos em 2008. Um surto de morte por homicídios incluiu o município no mapa da violência ocupando a 196ª posição em 2013 e no mais recente mapa, alcançou a marca da 57ª cidade mais violenta do Brasil.

Esse contexto se alimenta na baixa qualidade de vida urbana de sua população, pois segundo o IBGE somente 9% da população é ocupada, 36,5%

da população per capita recebe meio salário mínimo e somente 24,2% dos domicílios possuem esgotamento sanitário adequado.

No que se refere às questões educacionais, o quadro também alimenta a exclusão e violência do município. Segundo dados da CODEPLAN, (2013 e 2015) 43,5% da população não possuía o ensino básico completo em 2013 e esse quadro piorou em 2015, pois 52,7% da população não conseguiu finalizar a educação básica.

A qualidade da educação básica é outro fator agravante. O município tem dificuldade de manter as metas exigidas, mas sua pontuação em 2015 obteve para os anos iniciais 5 pontos e para os anos finais 4.

### **2.3.9. Santo Antônio do Descoberto**

FOTO 10 – Santo Antônio do Descoberto



Foto: Prefeitura de Santo Antônio do Descoberto

O município de Santo Antônio do Descoberto tem fronteira direta com Brasília pelas RA II – Gama, RA IX – Ceilândia, RA XII – Samambaia e RA XV – Recanto das Emas.

Assim como praticamente toda a terra da região é um desmembramento das terras de Luziânia. Seu povoado, fundado em 1722, também se origina em torno da busca pelo ouro. Sua emancipação como município, entretanto, ocorreu somente em 1982.

O município possui 36,7% de sua população recebendo, per capita, meio salário mínimo e o IBGE contabilizou somente 7,4% da população ocupada em

2015. Somente 42,8% dos domicílios do município possui esgotamento sanitário adequado, um percentual bom, comparado com outros municípios da pesquisa.

Tal contexto agrava a característica de desigualdade e pobreza da cidade com a inclusão do município no mapa da violência no Brasil. Em 2013, o município se encontrava na 68ª posição, melhorando a situação no mapa da violência em 2016, ocupando a 122ª posição. Assim como outros municípios, o índice de violência no município aumentou assustadoramente em 2007, chegando a alcançar, em 2013, 98,54 pontos na taxa de homicídio por 100 mil habitantes.

Alimentando o quadro de carência do município, o sistema educacional tem dificuldades para atingir as metas da avaliação educacional. Em 2015, os anos iniciais tiveram 4,4 pontos e os anos finais 3,7. Uma nota baixa para os objetivos nacionais de melhorar a qualidade de ensino e o nível educacional do povo brasileiro. Segundo dados da CODEPLAN (2013) 57,64% da população do município não tinha o ensino básico completo.

### **2.3.10. Valparaíso de Goiás**

O município faz fronteira com Brasília e possui contato direto com a RA XIII – Santa Maria, margeando o Porto Seco<sup>22</sup> da Capital instalado em 2004. É também um município emancipado das terras de Luziânia. Sua origem se inicia com um pequeno povoado nas terras rurais e distantes da sede de Luziânia, mas bem próximo à Brasília. Esse povoado, constituído em 1959, chamava-se Loteamento Parque São Bernardo.

---

<sup>22</sup> Portos secos são áreas alfandegárias onde se executam operações de importação, exportação, movimentação, armazenagem e despacho aduaneiro de mercadorias e de bagagem, sob controle aduaneiro.

FOTO 11 – Valparaíso de Goiás



Fonte: Câmara Municipal de Valparaíso

Em 1979, com as terras de Luziânia divididas por Regiões Administrativas, tal qual Brasília, o loteamento foi intitulado Núcleo Habitacional Valparaíso de Goiás. Sua emancipação como município ocorreu somente em 1995.

Sua origem está, desta forma, extremamente ligada à construção da Capital e sua composição populacional centra-se na emigração de Brasília. Pesquisa da CODEPLAN (2015) destaca que 40% de sua população afirma ter nascido em Brasília.

Sua principal atividade econômica centra-se em serviços e indústria, especialmente comércio. Como o município é pequeno territorialmente, sua atividade rural é pequena. Segundo dados do IBGE, as atividades econômicas da região empregam somente 11,9% de sua população, forçando que 32,2% tenha uma renda per capita de meio salário mínimo.

Quanto à qualidade de vida urbana, segundo dados do IBGE que utiliza o Censo de 2010, 67,9% dos domicílios do município possuem esgotamento sanitário adequado. Entretanto, de todo o esgoto produzido pela cidade a Agência Nacional de Águas - ANA<sup>23</sup> afirma que somente 42% dele é tratado e coletado. Este serviço é prestado pela empresa pública Saneago. É importante,

---

<sup>23</sup> Os dados podem ser obtidos também pelo site <http://www.snirh.gov.br/portal/snirh/snirh-1/atlas-esgotos>

ressaltar, que apesar desse contexto, a situação do município com relação ao tratamento de esgoto é ainda muito melhor que em outros municípios analisados por essa pesquisa.

Quanto à violência, a cidade foi considerada a 40ª mais violenta do Brasil em 2013 e segundo estudos recentes do IPEA, o município ocupa atualmente a 71ª posição, na taxa de homicídios por 100 mil habitantes. O índice de violência no município passou a crescer a partir de 2009.

Podem ser considerados fatores propícios que criam o cenário para a violência a baixa qualidade de vida urbana, as questões de trabalho e renda, bem como as questões de formação para o trabalho e educação da população. Quanto a este último quesito, a PMAD desenvolvida pela CODEPLAN nos apresenta que, em 2013, 46,48% da população do município não tinha completado a educação básica e em 2015 esse percentual aumentou para 46,9%. Somado a isso, os índices do IDEB do município estão relativamente baixo apresentando nota 4,9 para os anos iniciais do ensino fundamental e nota 4,1 para os anos finais e dificuldade contínuas de alcance das metas estipuladas.

### **2.3.11. Unai**

De todos os municípios importantes para essa pesquisa o município de Unai é o único que não integra o estado de Goiás, pois pertence à Minas Gerais. A distância desse município para a sede do governo de Minas Gerais é de 601km, o que não impediu seus índices socioeconômicos e urbanos serem favoráveis a uma qualidade de vida mais equilibrada em comparação com os demais municípios.

Sua inclusão na pesquisa se deve em razão do elevado número de profissionais que diariamente o município encaminha para trabalharem na SEDF. São 155 profissionais que se deslocam para Brasília todos os dias para trabalhar na educação. Um número maior que Cristalina ou Cocalzinho, que integram a Área Metropolitana de Brasília proposta pela CODEPLAN e alguns municípios.

O município não tem fronteira direta com Brasília e sua história está mais associada ao ciclo do ouro no Brasil que a transferência da Capital. Em suas terras encontram-se também sítios arqueológicos de mais de 10.000 anos. (BERTRAN, 1994)

O município se inicia como um pequeno povoado de Paracatu, que no Século XVI recebia expedições portuguesas para conhecimento das terras do Brasil. Paracatu era também cidade base para os caminhos para os sertões goianos.

O nome do povoado de apoio à Paracatu era Rio Preto, pois foi constituído ao lado do rio que lhe dá nome. Em 1873, o povoado foi elevado à categoria de Distrito. Em 1923, trocou de nome, de Distrito Rio Preto para Distrito Unaí, que significa Águas Escuras, em tupi-guarani. Em 1943, o distrito foi emancipado para município de Unaí.

A taxa de violência de Unaí sempre foi baixa. Sua pontuação relevante e elevada à média nacional ocorreu em 2012. Quando para o Brasil a taxa era de 29,4 em Unaí a taxa foi de 38,12 homicídios por 100 mil habitantes. Esse contexto não inclui o município no mapa da violência de nenhum ano pesquisado por nenhuma instituição.

Sua economia sempre esteve baseada na agricultura e pecuária, o que não emprega muito. Por essa razão o percentual de pessoas ocupadas no município é baixo, 19%, o que também gera consequência no percentual de pessoas que recebem meio salário mínimo, 35%.

Se fossemos considerar somente esse quadro, o município deveria ser de pobreza e desigualdade. Contudo, no que se refere às questões urbanas, 79% dos domicílios possuem esgotamento sanitário adequado, segundo dados do IBGE e para completar a ANA confirma que 90% do esgoto produzido em todo o município é coletado e tratado pela empresa pública.

FOTO 12 - Unaí



Fonte: Prefeitura de Unaí

Outro fator que equilibra a baixa renda é a questão educacional no município. Unai possui uma avaliação da qualidade da educação superior à de Brasília. No último IDEB (2015) os anos iniciais tiveram nota 6,1 e os anos finais 4,6.

### 2.3.12. Brasília

FOTO 13 - Brasília



Fonte: Thiago Callaça

Brasília, a metrópole, está bem retratada em outros espaços nessa tese. Entende-se que o leitor, nesse ponto, já é capaz de entender o seu processo histórico, suas realidades sociais e suas interações com os municípios que com ela constituem um território metropolitano. Aqui serão caracterizados os mesmos indicadores que foram para compreender o contexto dos demais municípios.

No que se refere à violência, Brasília atingiu a 121ª posição em 2015, segundo o mapa da violência produzido pelo IPEA (2016). Esse estudo baseia-se na taxa de homicídio por 100 mil habitantes e soma também as mortes violentas sem causa indeterminada (MVCI). No estudo de Waiselfisz (2014), que leva em consideração somente o número de mortos por arma de fogo, Brasília se posiciona em 19º lugar.

Analisando o Gráfico 3 pode-se ver que Brasília mantém constância em seu índice de violência, sendo também acima da média nacional, mas com índices inferiores aos municípios que com ela constituem o território metropolitano. Esse quadro promove uma ilha de tensão não somente na Capital, mas também nos municípios que dependem de Brasília. De uma certa forma, os municípios são o resultado das políticas de gestão do território metropolitano. Sofrem, dessa forma, os resultados de interesses ou abandono de gestores das três esferas de poder: nacional, estadual ou municipal.

Quanto à qualidade de vida urbana em Brasília, o IBGE, baseado no último Censo, afirma que a Capital possui 87,9% de seus domicílios com esgotamento sanitário adequado. Esse índice é confirmado e complementado pelo último estudo da ANA sobre saneamento ambiental, mais especificamente sobre esgoto. Nesse estudo, a ANA afirma que 83,08% de todo o esgoto produzido em Brasília é coletado e tratado.

A vida em Brasília, comparada aos municípios de seu território metropolitano possui divergências marcantes e similaridades denunciadoras de fragilidades. O salário médio mensal de sua população é de 5,7 salários, porém 30,9% de sua população recebe até meio salário mínimo. Esse percentual se aproxima com o de Valparaíso de Goiás e Formosa, porém, o salário médio mensal de população desses municípios não passa de 2,2. Esse contexto sugere uma padronização da população em baixa renda nos municípios estudados e induz que a Capital possui forte concentração de renda.

Quanto à questão educacional o valor do IDEB para os anos iniciais na última avaliação divulgada foi de 5,6. Para os anos finais a pontuação foi 4. O nível de avaliação da educação básica de Brasília só é menor que o de Unai. Mas, em um contexto geral, a população de Brasília tem um elevado nível de estudo comparado aos outros municípios. Somando-se pessoas com fundamental incompleto e com ensino médio incompleto tem-se um percentual de 37,2% da população sem educação básica, segundo dados da CODEPLAN (2016). Em contraponto, 26,37% da população possuem ensino superior (completo 7,63% e incompleto 18,74%) o que também promove que 46,7% de sua população tenha alguma ocupação de trabalho, seja na administração pública, que é um forte setor promotor de empregos, seja no setor de serviços.

Brasília, portanto, a Capital do país, possui um forte papel na urbanização da região, mas também é uma unidade federativa com grande influência na realidade de injustiça e desigualdade em que se encontra os municípios a sua volta. Concentra renda, empregos e oportunidade de formação para uma mobilidade social e estes mesmos elementos faltam nos municípios que a circunda.

## **2.4. Síntese do capítulo**

Brasília encontra-se cercada por municípios cientificamente identificados como os mais violentos do país. Ela própria também apresenta índices elevados de violência.

Associado ao problema da violência há o índice de avaliação da educação, o IDEB, que em alguns municípios ora estes problemas estão juntos ora estão separados. Alguns municípios não conseguem sequer alcançar as metas propostas para o índice de qualidade educacional.

Entre estes municípios estão: Águas Lindas, Luziânia, Novo Gama, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso. Todos estes somam altos índices de violência e baixa qualidade educacional. Alexânia saltou de cidade tranquila à cidade violenta, porém com boas avaliações educacionais. Cidade Ocidental, ao contrário, viu sua violência urbana reduzir, embora elevada, enquanto melhora os índices educacionais, que ainda não estão bons.

O município de destaque qualitativo, tanto urbano quanto educacional é Unai. O único município de Minas Gerais que foi selecionado nesse estudo e que faz parte da RIDE DF/Entorno. Unai é o município com uma baixa taxa de criminalidade e uma boa avaliação educacional. É uma cidade com um centro urbano preparado relativamente para atendimento à sua população, tal como Formosa.

O problema educacional não mantém uma correlação direta e objetiva com a violência., por ser a própria educação um processo de formação de longo tempo e que trabalha a subjetividade do ser humano. Educar para a cidadania é muito mais que educar para uma profissão específica. Contudo, sabemos bem, a partir de estudos associados à economia, que essa correlação, mesmo que subjetiva, existe.

Para o IPEA (2017: 21) a taxa de criminalidade pode aumentar quando as “transformações urbanas e sociais acontecem rapidamente e sem as devidas políticas públicas preventivas e de controle, não apenas no campo da segurança pública, mas também do ordenamento urbano e prevenção social, que envolve educação, assistência social, cultura e saúde”. (grifo meu)

Nesse sentido, a transferência do Distrito Federal do Rio para Brasília, no centro do país, teve a intenção de ocupar a região centro-oeste, unificar o país com rotas de transporte. Brasília seria a capital nodal. Seu papel promoveu um acelerado processo de industrialização no centro do Brasil e acabou por gerar a exclusão e a desigualdade tanto em suas Regiões Administrativas como em sua área adjacente goiana ou mineira.

Dessa maneira torna-se inegável a necessidade de investimento em educação para solucionar os problemas da violência urbana dos municípios que contornam a capital e retirá-los desse ciclo vicioso de produção de desigualdade, carência e baixa formação educacional.

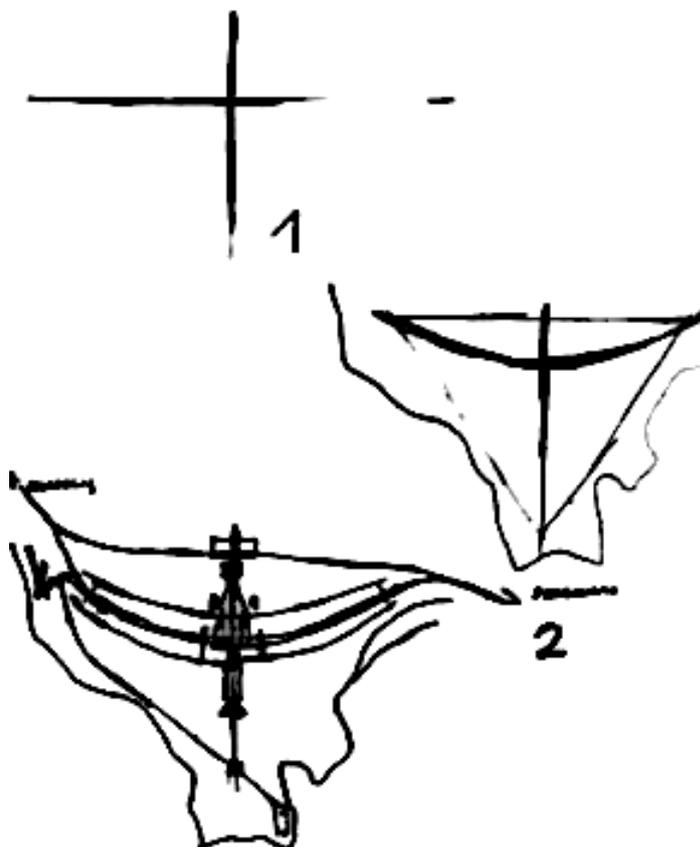
Brasília, cercada de municípios em situação problemática (com 50% dos municípios estudados) tanto socioeconômica como demográfica, não deve isolar-se geográfica e/ou administrativamente. É importante auxiliar os municípios no desenvolvimento de seus serviços públicos sociais fundamentais, os serviços que, por força da Lei que constituiu a RIDE e demais regiões metropolitanas, são chamados de Funções Públicas de Interesse Comum.

Com o intuito de contribuir com o entendimento do processo de construção da política pública de educação de dimensão metropolitana, bem como de compreender como se deu a construção histórica da realidade hoje existente, buscou-se a análise da articulação entre gestão do território metropolitano e a gestão do serviço público educacional nesse mesmo território.

O trabalho desenvolvido no terceiro capítulo busca, portanto, contribuir com o entendimento das deliberações dos atores gestores do território e do setor em análise com estudo retrospectivo a partir do ano de criação da RIDE DF e Entorno até o ano de 2014. Buscou-se compreender seus limites e possibilidades de atuação, suas intenções em articular educação no território metropolitano frente às demandas latentes pelo serviço e a oferta disponibilizada ao público.

### CAPÍTULO 3

## ANÁLISE RETROATIVA DA DIMENSÃO METROPOLITANA DA EDUCAÇÃO



"Isto tudo é muito diferente do que eu tinha imaginado para esse centro urbano, como uma coisa requintada, meio cosmopolita. Mas não é. Quem tomou conta dele foram esses brasileiros verdadeiros que construíram a cidade e estão ali legitimamente. (...) eles estão com a razão, eu é que estava errado. Eles tomaram conta daquilo que não foi concebido para eles. Foi uma bastilha. Então eu vi que Brasília tem raízes brasileiras, reais, não é uma flor de estufa como poderia ser, Brasília está funcionando e vai funcionar cada vez mais. Na verdade, o sonho foi menor do que a realidade."

"Tout cela est très différent de ce que j'avais imaginé pour ce centre urbain, comme une chose exquise et cosmopolite. Mais ce n'est pas le cas. Ceux qui ont pris soin de lui étaient ces vrais Brésiliens qui ont construit la ville et y sont légitimement. (...) Ils ont raison, j'avais tort. Ils ont pris soin de ce qui n'était pas conçu pour eux. C'était une bastille. Puis j'ai vu que Brasília a des racines brésiliennes, c'est vrai, ce n'est pas une fleur de serre, Brasília travaille et travaillera de plus en plus. En fait, le rêve était moins que la réalité."

Lúcio Costa, 1995

### **3.1. Delimitação da temporalidade de análise**

A história das sociedades é ao mesmo tempo contínua e dialética, mas nunca facilmente projetada em razão de seu passado. Aceitando tal premissa como verdadeira, esta pesquisa de doutoramento tem por escopo temporal de estudo o período determinado por dois marcos importante.

O primeiro refere-se ao momento de implementação da Região Integrada de Desenvolvimento Econômico – RIDE, em fevereiro de 1998, com Decreto de regulamentação instituído em agosto do mesmo ano. Este decreto foi posteriormente revogado e um novo entrou em vigor instituído pelo Decreto 7469 de 2001. O segundo marco é a entrada em vigor III PNE, em 2014. Temos, portanto, como ano inicial de análise o ano de 1998 e como ano final do período de estudos o ano de 2014.

Contemplando os fatos a partir desse período e mirando regressivamente acredita-se poder encontrar instrumentos de gestão comum do território, em especial do setor educacional, que possam nos apresentar esforços de implementação da dimensão metropolitana da educação ou de sua intencionalidade, comparando as ações com possíveis resultados nos territórios.

Para o desencadear das análises o período está dividido em períodos menores, com o intuito de facilitar a coleta e a análise dos dados. O principal motivo dessa sub-periodicidade baseia-se na existência de um dos principais instrumentos de gestão do setor educacional, qual seja: Plano Nacional de Educação-PNE.

O primeiro PNE data de 1962 e contou com a participação de Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro, entre outros educadores de destaque nacional. Estes educadores integravam a Associação Brasileira de Educação que elaborou o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e, por meio dele, citavam a necessidade de um plano de educação que eliminasse a forma desarticulada como esta vinha sendo gerida no território brasileiro. (BRASIL, 2014)

A primeira proposta de PNE ficou em vigor até 1964 quando foi interrompida em virtude do início do regime ditatorial brasileiro. Neste período, o governo militar definiu metas próprias para o desenvolvimento da educação nacional sem que houvesse diálogo com a sociedade ou com os profissionais brasileiros da educação de reconhecido destaque internacional.

A retomada do planejamento democrático nacional da educação ocorreu no ano de 1995, a partir da criação do Conselho Nacional de Educação, bem como da segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 9394/96. Estas serviram de bases iniciais para o (re)planejamento da educação brasileira.

O II PNE, instituído em 2001, e o primeiro aprovado por Lei, era um instrumento de planejamento plurianual que já estava programado pela Constituição Federal de 1988. Ele foi regulamentado tanto pela LDB, Lei 9394/96, que definiu como representante da União o Ministério de Educação - MEC, como pela Lei 9131/95, que alterava a primeira LDB, a Lei 4024/61.

Estas legislações reposicionavam o papel do Estado como condutor dos planos, programas e definidor de políticas públicas no setor educacional especificamente. Entretanto, o Estado começava a retomar seu papel de gestor do território nacional em outros setores da economia brasileira.

Para a definição do PNE, o artigo 214 da Constituição Federal do Brasil determina que este instrumento de gestão tenha uma duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em diversos níveis e à integração das ações do Poder Público.

Isto significa que a educação, constitucionalmente definida como um “direito de todos e dever do Estado e da família” (CF/1988), teria em seu planejamento metas e normas estabelecidas em todos os níveis educacionais e em todas as escalas administrativas/territoriais de gestão, de forma articulada.

O PNE, entretanto, tem seu processo de organização e coordenação sob a responsabilidade da União, com vigência decenal. A União teria função normativa, redistributiva e supletiva, mas não seria responsável pela formulação do PNE (SAVIANI, 2004). Esta continuaria a ser realizada de forma descentralizada e participativa.

Desta forma, o ano de 1995 descreve um novo período para as políticas públicas educacionais até a efetiva entrada em vigor do II PNE, em 2001. Temos, portanto, o primeiro período de análise, qual seja: 1998 – 2001. O período seguinte se ajusta ao período de 2001-2010, momento de implementação e promulgação do II Plano instituído pela Lei 10.172/2001. Este PNE foi formulado com a contribuição da sociedade por meio do Congresso Nacional de Educação, que elaborou o que se convencionou chamar de PNE da Sociedade Civil. Para

esse período de planejamento e gestão educacional os estados, Distrito Federal e municípios também tiveram que elaborar seus respectivos planos.

Inovando para o III PNE, a Emenda Constitucional 59/2009 definiu que as diversas esferas federativas deveriam, além de elaborar seus respectivos planos, agir de forma integrada. Contudo, não houve continuidade do PNE para o decênio 2011 a 2020, como se esperava. O Brasil ficou sem PNE entre o período de 2010 a 2014. Este ficou em tramitação e discussão nos municípios e no Distrito Federal, e somente foi implementado pela União por meio da Lei 13005/2014, para a vigência compreendida entre 2014-2024. Desta forma, os períodos de análise serão os especificados abaixo:

TABELA 4 – Periodicidade para Análise Histórica

<i>Primeiro Período</i>	<i>Segundo Período</i>	<i>Terceiro Período</i>
1998 a 2001	2002 a 2011	2012 a 2014

A escolha dessa periodicidade impede a equanimidade da temporalidade nos períodos de análise, mas se ajusta às decisões de definição de instrumentos de políticas públicas do setor, pois o próprio Governo Federal, no documento emitido pela Câmara dos Deputados Federais (2014) informa que o PNE “é um produto de decisão política, mas também uma peça técnica que passa a ser referência para a ação pública”.

Compreendida e justificada a temporalidade de análise é preciso compreender também a forma como a educação está organizada no Brasil. Como no Brasil temos como forma de Estado o federalismo de cooperação, é preciso entender, a seguir, as possibilidades formais de articulação dos poderes para ofertar esse serviço público.

### **3.2. A Política Educacional Brasileira**

Esta parte da tese tem por intenção apresentar dados e informações sobre atos políticos e seus resultados que possam expressar intenções de realização cooperada da educação entre entes do poder administrativos diferentes, da mesma esfera de gestão ou não.

Tendo em vista que a educação sofre uma forte ação governamental, não foram analisados documentos de entidades do terceiro setor. Tal fato se explica também por ser a educação um serviço público de responsabilidade do governo e da sociedade, mas sua oferta formal é feita exclusivamente por órgão público ou entidades privadas autorizadas pelo governo. Somente esse procedimento garante certificação do nível de escolaridade. Aquele que nunca entrou em escolas públicas e privadas, para obter comprovação de nível escolar, precisa se submeter à exames de nível de escolaridade promovidos pelo governo federal.

Portanto, esta etapa está baseada em atas de reuniões de grupos gestores do território em análise, relatórios de eventos e seminários, atos normativos e relatórios de reuniões em que a pesquisadora pôde participar.

### **3.2.1. Educação e o Pacto Federativo Brasileiro**

A gestão de serviços públicos fundamentais no Brasil foi descentralizada a partir da Constituição Federal de 1988. Nesse período, iniciou-se um processo de descentralização e desconcentração do poder e da gestão dos serviços públicos, além de definir o pacto federativo brasileiro. A intenção, na chamada reabertura democrática brasileira, era garantir um processo de gestão da coisa pública que fosse mais democrático, descentralizando o poder e as responsabilidades, em especial na dimensão territorial. (HOCHMAN e FARIA, 2013)

Sendo assim, a organização política federativa brasileira foi planejada para permitir uma maior autonomia dos entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) na deliberação cooperada de interesses comuns. O desafio se faz na definição dos arranjos institucionais capazes de articular o corpo político administrativo verticalizado. Nesse quadro de ação, uma parte dos integrantes possuem poder decisório em seu território, mas não detêm soberania absoluta de suas localidades.

A articulação de um conjunto de alianças que integrem esse complexo entre interesse local, estadual e nacional na construção de políticas é o grande desafio de uma administração pública calcada em sistemas decisórios multiníveis, como o caso brasileiro.

Segundo Hochman e Faria (2013: 35)

*“uma característica central do federalismo é garantir simultaneamente a unidade e a diversidade. Ao mesmo tempo que envolve uma unidade de partes que pactuam uma ação comum, estabelece um espaço para a afirmação dos valores e interesses de cada uma delas. Desse modo, o federalismo é fundado em uma ambiguidade, já que a dimensão da unidade se estabelece no contexto da diversidade”.*

A complexidade da gestão e administração de serviços públicos, e da própria concertação da política, não se faz somente na relação entre entes de níveis diferentes dentro de um mesmo território, ou seja, a relação político-administrativa verticalizada. Mas, também, acontece entre entes de mesma escala geográfica de administração política, relação entre municípios, ou entre estados. Essa última configuração é própria de gestão de serviços em características regionais, como no caso desta tese, a metropolitana.

Temos então, um duplo movimento relacional do pacto federativo: uma articulação vertical entre os entes e outra horizontal. Esse movimento às vezes permeia a mesma ação política. Todo esse cenário federativo propõe uma convivência cooperada entre as unidades políticas. Como bem nos destacou Silveira (2007), estados e municípios passaram a compor o corpo político administrativo brasileiro onde a cooperação precisa ser entendida como um compromisso constitucional, não podendo renunciar ao pacto.

Essa forma de gestão, uma federação cooperada e descentralizada exige, conforme Gallet (2005: 62) uma compreensão entre os entes do que é comum para eles e qual ação deverá ser executada para garantir a manutenção do interesse, serviço ou bem comum.

Gallet (2005: 62) afirma ainda que, essa relação é ao mesmo tempo frutífera e frágil e

*“está na origem de uma dinâmica original baseada nos valores universais da paz e da solidariedade [...] Este novo gênero diplomático pode ser compreendido sem complexos, em relações bilaterais ou através de suas redes, e sempre do ponto de vista das autoridades locais”.*

Reforça-se aqui a necessidade de entendimento das necessidades e problemas locais para construção de políticas públicas que tenham intenção de resolver os problemas identificados por seus atores e gestores. Nesse sentido, a própria Constituição definiu políticas sociais de caráter fundamental para serem desenvolvidas em cooperação entre os entes da federação.

Em alguns períodos as políticas sociais foram tratadas como mecanismos de manutenção da força de trabalho e, em outros momentos, como conquistas dos trabalhadores (PIANA, 2009: 21). As políticas sociais hoje podem ser consideradas como “investimento na pessoa que mais gera dinâmicas econômicas”. (DOWBOR, 2011: 229) São, nessa perspectiva, políticas que se traduzem em ações desencadeadoras de justiça social, ao mesmo tempo em que garantem as atividades desencadeadoras do desenvolvimento nacional.

Como consequência, no Brasil, as políticas sociais foram inseridas como um dos eixos estratégicos para o desenvolvimento nacional. Estão relacionadas diretamente com a construção de políticas para serviços públicos fundamentais e, por isso mesmo, não podem ser consideradas mercadoria.

A questão é que elas também estão definidas constitucionalmente. São elas: saúde, saneamento básico, transporte coletivo, educacional, habitacional, programas de assistência, de enfrentamento à pobreza, seguridade social, cultura, desenvolvimento rural, igualdade racial e de gênero (IPEA, 2000).

Torna-se importante abordar o modelo de gestão político-administrativa adotado pelo Brasil, qual seja o federalismo de cooperação, na intenção de compreendermos como ele se processa na definição de políticas sociais, em especial a educação. Intenta-se compreender as questões normativas que, de certa forma, conduziram e justificaram os trabalhos nos entes da federação que compõem a área de estudo e suas possíveis tentativas de alianças e cooperações verticais ou horizontais.

### **3.2.2. A Cooperação descentralizada na Área da Educação**

Quanto à descentralização e desconcentração das políticas sociais, em especial a educacional e a institucionalização do federalismo de cooperação, a

Constituição Federal<sup>24</sup> estabeleceu formas e tipos de relação em que este serviço público e toda a política a ele relacionado poderia exercer. Sendo assim, repartiu competências para os entes da federação executarem, de maneira colaborada ou sozinhos, dependendo da abrangência da questão, as políticas sociais. Dessa forma, foram separadas as competências para administrar das competências para legislar.

A primeira normativa relacionada à repartição de competências e atribuições aos entes define, em seu Art. 23, parágrafo V, ser de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, portanto de todos os entes, “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação” (CF 1988).

Fica claro aqui que a competência de administrar o acesso à educação é de todos os entes da federação de maneira autônoma, que “não significa desunião dos entes federados; também, não deve produzir conflito e dispersão de esforços”. (MACHADO, 1996: 170). A própria Constituição Federal em seu Art. 211. determina que, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. Induz-se a cooperação e a colaboração para que a política educacional e seu serviço público possa ser melhor executada.

A Carta Magna, porém, define outro tipo de competência no tocante à educação, qual seja: competência concorrente. No Art. 24, parágrafo IX, fica determinado ser de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre “educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação”. Nota-se que, para essa competência em específico, a de legislar, os municípios não estão incluídos. Eles não possuem a prerrogativa de legislar sobre essa matéria e muitas outras. Machado (1996) ressalta que a competência concorrente poderá ser realizada elaborando leis, decretos, resoluções e portarias. Contudo, os Estados e o Distrito Federal não poderão ferir legislações já postas pela União, sendo esta superior aos primeiros.

Dessa forma, e tomando por base ser a educação um “direito de todos e dever do Estado e da família”, tem-se por necessário a articulação de todos,

---

<sup>24</sup> Constituição Federal de 1988, Artigos 23, 24, 30, 211 e 212

inclusive da sociedade. Esforços reunidos, de forma a evitar sobreposição ou conflito. O intuito é construir caminhos para a o acesso à educação, para a formação da população de determinada localidade. Dessa forma, as atribuições para cada ente da federação são definidas da seguinte forma:

- **Art. 30, VI** – Os municípios devem manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- **Art. 211, § 1º** – A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.
- **Art. 211, § 3º** – Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

Neste sentido, a legislação atribui a coordenação de Planos Nacionais de Educação – PNE e das Diretrizes e Bases da Educação, por exemplo, à União. Além da coordenação das bases para o sistema educacional, a União é responsável também por livro didático, apoio na construção e reformas de escolas, apoio na merenda escolar, etc. A ação da União no desenvolvimento da educação básica resta concentrada no apoio técnico e financeiro. Tem-se, por exceção, a oferta do ensino médio integrado à educação profissional ofertada por Institutos Federais.

Uma vez que o ensino fundamental é responsabilidade do município e do Estado, a relação com a União, no que tange a oferta de vagas nas escolas, permanece praticamente inexistente. As vagas em ensino fundamental em escolas federais ficam restritas aos Colégios de Aplicação, que são diretamente ligados às universidades federais e aos seus cursos de licenciatura e pedagogia.

As vagas nas escolas de ensino fundamental findam por ser ofertadas, pelo município, somente nos anos iniciais do ensino fundamental. Os anos finais do ensino fundamental passa a ser um acordo com o Estado. Dessa forma, em um mesmo Estado, a oferta dos anos finais do ensino fundamental pode ser diferente em cada município. Dependerá da própria capacidade administrativa

municipal em cumprir com todas as responsabilidades na manutenção dessa fase do ensino fundamental.

Ao mesmo tempo, o Estado é responsável pelo ensino médio, uma etapa de ensino da educação básica. Por esse motivo existe pouca oferta de vagas nessa etapa de ensino nos municípios, principalmente nos mais distantes, geograficamente, da sede do governo estadual.

### **3.3. Em busca da cooperação interfederativa no Território Metropolitano de Brasília**

Uma vez reconhecida a estrutura de gestão da educação no Brasil, a partir de seu federalismo de cooperação, cabe buscar elementos que possam ser indutores de ações que visem a gestão cooperada da educação no território metropolitano ao longo dos anos em que foi instituída a gestão metropolitana ou de desenvolvimento econômico da RIDE-DF, a única área oficialmente existente.

Para tanto, buscou-se referências de possíveis indutores da gestão metropolitana na educação não somente em documentos oficiais do setor educacional, como também, referências em documentos de grupos gestores da RIDE DF. Houve também o interesse em documentos oficiais de articulação entre municípios ou entre municípios e GDF, mas descobriu-se a inexistência dessa documentação, em meio físico e até mesmo no recém instituído sistema de gerenciamento de documentação, o Sistema Eletrônico de Informações – SEI.

Foram analisadas as atas de reuniões da COARIDE, desde os anos iniciais de seu funcionamento, e os Planos de Educação na esfera nacional nos períodos descritos abaixo, conforme justificativa de organização temporal de análise anteriormente apresentada.

Apesar da Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que instituiu o II PNE, ter em seu Art. 2 a determinação de que Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam elaborar seus planos de educação, essa ação não foi realizada pelos demais entes da federação. A primeira vez que Estados, Distrito Federal e Municípios promoveram o planejamento da educação em seus territórios foi a partir do III PNE, instituído pela Lei no 13.005, de 25 de junho de 2014.

Para Mota (2016), a dificuldade de elaboração de planos de planejamento educacional pode ser definida pela inadequação e embate dos

paradoxos entre sociedade e educação. Como se o projeto de sociedade não estivesse associado ao anseio objetivo de direcionamentos claros no campo educacional. Como se a definição de objetivos e metas educacionais fosse diferente do desejo real da sociedade de definição de sua identidade, de como ela deva ser ou o rumo que deva tomar.

A ausência de planejamento educacional dificulta a definição participativa e representativa na escolha de objetivos e metas a serem tomadas, e oportuniza um controle por grupos dominantes e uma regulação da educação pelo mercado. Há, entretanto, aqueles que acreditam que o planejamento institucional da educação é uma intervenção estatal para garantir o direito a todos. Horta (1998) entende que a proteção dos direitos sociais exige, necessariamente, a presença do Estado com políticas públicas adequadas à sociedade.

Essa temática não é consenso. A dualidade encontra-se no próprio papel do Estado em confluência com seu sistema político econômico e o ideal de sociedade que se pretende, para que dessa forma se proceda a reforma, estruturação e regulação da educação pública.

Como nos aponta Barroso (2005: 746) o mais importante é “reforçar a dimensão pública da escola pública, o que obriga a reafirmar os seus valores fundadores”. A partir dessa escolha, elaborar os planos e projetos, preferencialmente participativos, dos rumos que a educação deva tomar. Planos esses que não foram tomados por diversas instâncias da Federação.

Esse contexto de ausência de planos, seja construído pelo poder público governamental ou com aproximação da esfera social, faz questionar se há o efetivo reconhecimento dos problemas educacionais na região por parte dos gestores.

Um problema identificado é um problema que suscita, ao menos, a vontade coletiva de sua resolução. E o entendimento da questão da baixa oferta ou da baixa qualidade educacional nos municípios adjacentes à Capital Federal, e a busca da comunidade por escolas no DF pode ficar sem reconhecimento ou planejamento entre os entes em cooperação. Vale ressaltar que, a educação foi instituída como Função Pública de Interesse Comum - FPIC.

A busca pelo sistema educacional de Brasília por parte daqueles que vivem nos municípios limítrofes à Capital Federal, seja para nele trabalhar ou

mesmo para estudar, é fato. Em alguns municípios de Goiás, o inverso também acontece, em menor número e sem quantificação desses dados, porém com depoimento dos gestores.

Para contribuir com a contextualização das possíveis relações educacionais que suscitavam uma possível intervenção cooperada no território metropolitano em estudo, buscou-se encontrar a demanda real de ensino em cada cidade frente à oferta de vagas. Trata-se aqui de um indicador de acesso à educação e não de permanência ou qualidade de ensino.

Para o levantamento desses dados foi necessário estabelecer a projeção da população por idade e reagrupá-las em período de idade regular para cada etapa de ensino. Apesar de a metodologia ser chamada de projeção e haver a possibilidade de projeção populacional de anos futuros, aqui ela foi utilizada para uma aproximação do quantitativo populacional por idade nos anos em que o censo não foi realizado, portanto, anos que já haviam transcorrido.

Após o levantamento das idades ano a ano, de 1998 a 2014, houve o necessário agrupamento desse quantitativo populacional em sua etapa de ensino correspondente. Para os anos iniciais do ensino fundamental, são consideradas matrículas regulares as realizadas entre as idades de 06 a 10 anos. Para os anos finais do ensino fundamental, as idades entre 11 a 14 anos e para o ensino médio, as idades de 15 a 17 anos.

Essas idades são levantadas somente no Censo Demográfico. O último censo ocorreu em 2010. O cálculo da projeção por idade durante os anos de análise e reagrupados por período de estudo, acompanhou a metodologia do IBGE que define parâmetros demográficos calculados a partir do Censo.

As projeções incorporam informações anuais sobre mortalidade, fecundidade e imigração. Como o levantamento do quantitativo de migração não é de fácil obtenção, pois parte da migração não é dada oficialmente, esse elemento não foi utilizado no cálculo da projeção das idades. Entende-se, entretanto que, apesar de sua exclusão, a migração também afeta o quantitativo populacional das cidades.

Dessa maneira, o cálculo da população por idade se inicia com a Equação de Equilíbrio Populacional (IBGE, 2013) descrita abaixo:

$$P_{(t+n)} = P_{(t)} + B_{(t, t+n)} - D_{(t, t+n)}$$

Onde:

$P_{(t+n)}$  é a população no ano  $t+n$ ;

$P_{(t)}$  é a população no ano  $t$ ;

$B_{(t, t+n)}$  é o número de nascimentos ocorridos em  $t$  e  $t+n$

$D_{(t, t+n)}$  é o número de óbitos ocorridos em  $t$  e  $t+n$

Em seguida foi identificado o número populacional por idade, dado pela equação:

$$P_{x+1}^{T+1} = P_x^t \cdot S_x^t$$

Onde:

$P_{x+1}^{T+1}$  é a população na idade  $x + 1$  no ano  $t + 1$ ;

$P_x^t$  é a população de homens e mulheres na idade  $x$  no ano  $t$

$S_x^t$  é a proporção de pessoas de uma idade específica que sobrevive em um ano.

Com o dado da população por idade e ano em mãos foi possível confrontá-lo com os dados de matrículas que são fornecidos pelas secretarias Municipais, Estaduais e do Distrito Federal, anualmente. Esse cálculo nos apresenta a proporção de atendimento em cada ente da federação que compõe o território metropolitano de Brasília, em cada período de estudo.

Para o estudo histórico que será apresentado foram utilizados dados provenientes do Censo Demográfico do IBGE dos anos de 1991, 2000 e 2010, além dos dados do Sistema de Informações de Mortalidade (SIM), os dados do Sistema de Informações de Nascidos Vivos (SINASC), ambos do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde, além dos dados educacionais, que foram obtidos no INEP.

### **3.3.1. A Oferta e Demanda Educacional na área de Estudo**

#### **3.3.1.1. Primeiro Período – 1998 a 2001**

Esta análise foi realizada observando as três etapas da Educação Básica cujo serviço público pelo Estado é obrigatório, quais sejam: Ensino Fundamental – Anos Iniciais, Ensino Fundamental – Anos Finais e Ensino Médio. Excluiu-se, entretanto, a Educação Infantil, também obrigatória.

Essa separação se fez necessária uma vez que cada uma das etapas sofreu ações diferenciadas por parte do poder público com o objetivo de alcançar

a universalização. Dessa forma, os anos iniciais tiveram muito mais atenção que as outras etapas de ensino, o que gera, conseqüentemente, resultados na oferta e qualidade de ensino frente os demais níveis analisados.

Outro ponto diferencial é a questão do deslocamento de crianças. Preferencialmente, quando mais novos, os pais buscam efetuar as matrículas perto de casa, ocorrendo o inverso e quando jovens já são mais velhos e podem se deslocar sozinhos para escolas de Brasília ou vice-versa.

Tem-se, dessa forma, a seguinte análise: para o período de retomada de planejamento nacional da educação sem um planejamento distrital, municipal ou estadual, os problemas de atendimento à população de cada etapa em cada cidade tornam-se evidentes a partir de 1999 e se avolumam com o passar dos anos em outras etapas de ensino.

TABELA 5 – Anos Iniciais: Demanda e Oferta Educacional – 1998 a 2001

MUNICÍPIOS	1998		1999		2000		2001	
	Matrícula	População	Matrícula	População	Matrícula	População	Matrícula	População
Unai	7309	7004	7266	7142	7161	7045	7089	7011
Águas Lindas de Goiás	11714	11154	12865	11472	13065	12396	13264	13887
Alexânia	2498	2061	2429	2103	2421	2232	2408	2283
Cidade Ocidental	4664	4426	4493	4404	4300	4404	4167	4401
Formosa	11016	8405	11176	8249	10085	8520	9591	8493
Luziânia	16786	15154	17073	15186	17289	15590	17159	16639
Novo Gama	10374	7937	9774	8217	9793	8688	9076	9045
Padre Bernardo	3685	2434	3569	2376	3352	2406	3217	2485
Planaltina de Goiás	10922	8156	11119	8232	10777	8220	10340	9056
Santo Antônio do Descoberto	8520	5455	6796	5654	7147	5868	6950	6333
Valparaíso de Goiás	9764	9760	9940	10010	9448	10020	9697	10541
Brasília	198483	186546	194258	187096	181125	187631	184296	190826

Fonte: Elaboração própria

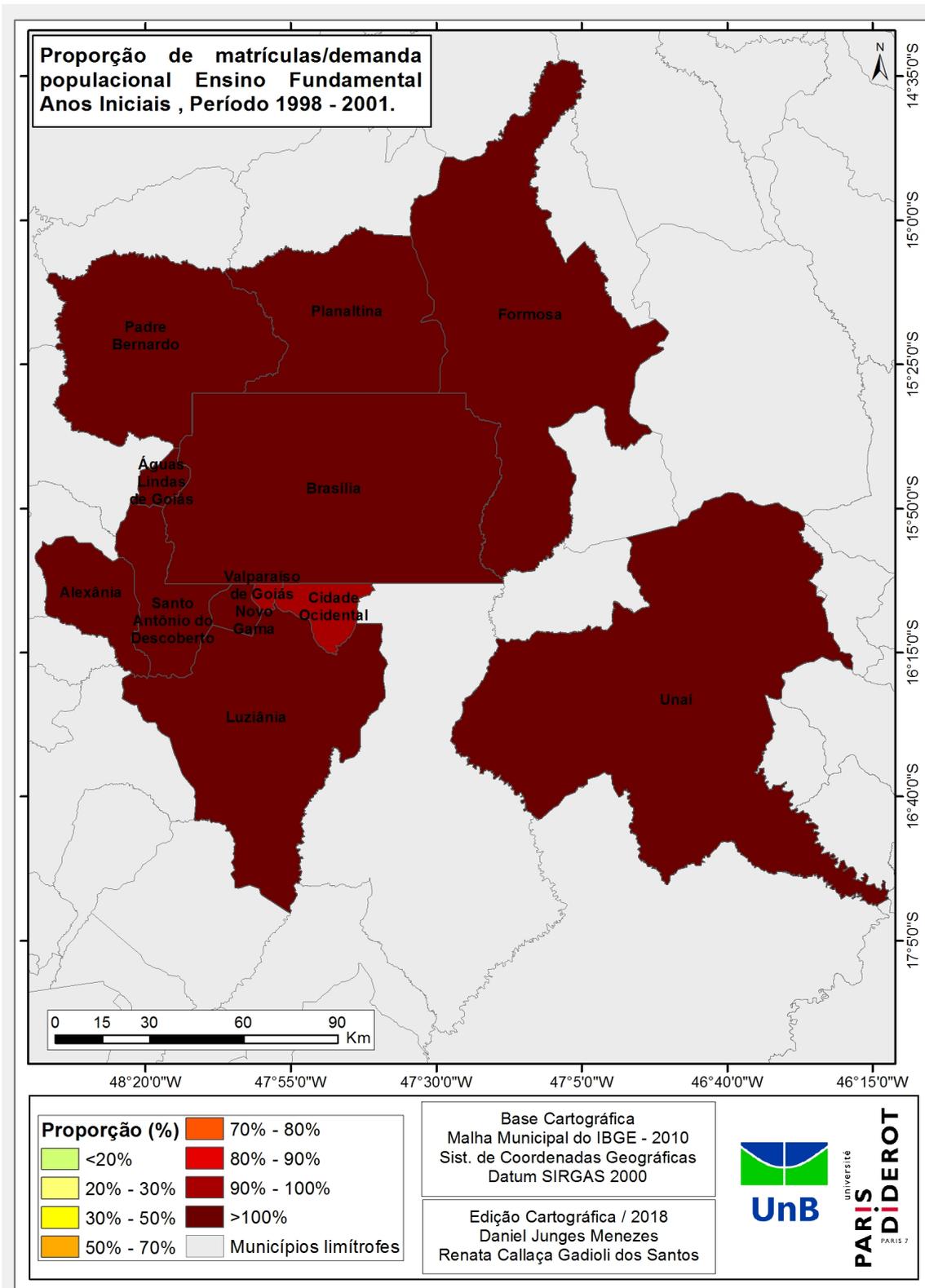
Os municípios de Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Novo Gama, Valparaíso de Goiás e até mesmo Brasília (em destaque), apresentam matrículas inferiores à população em alguns anos do período, especialmente no final do mesmo. É exposta, de forma evidente, entretanto, a dificuldade de Valparaíso de Goiás. Em média, no período, os municípios conseguiram atender

toda a sua população para a etapa. Às vezes, o atendimento ocorreu em um número maior que a própria população do período para a respectiva idade, conforme podemos observar no mapa 2, a seguir. O município de Valparaíso de Goiás só conseguiu atingir 96% da sua demanda e a Cidade Ocidental matriculou exatamente 100% do valor de habitantes para essa idade escolar no período.

Por ser uma etapa inicial de ensino não se pode dizer que são estudantes com defasagem idade-série e matriculados em uma etapa inferior. Portanto, esse período deixou fora da escola, até mesmo na Capital Federal, um número grande de estudantes, especialmente a partir dos anos 2000.

Esse contexto, provoca atraso educacional da população e seus efeitos somente serão sentidos posteriormente, quando as cidades precisarem de mão-de-obra qualificada, quando a população for procurar emprego que exija habilidades e conhecimentos mais específicos ou outras questões sociais como preparo da população para manutenção da sua própria saúde ou cuidar de outras pessoas.

MAPA 2 – Histórico da oferta e demanda educacional - Ensino Fundamental  
Anos Iniciais Período 1998 a 2001



A tomar por base os anos iniciais do ensino fundamental no período, e sabendo que educação não apresenta resultados imediatos, torna-se evidente que os problemas de gestão da educação no território metropolitano geraram resultados negativos nas etapas seguintes. Resultados estes sentidos até mesmo dentro do mesmo período, representando a interdependência dos problemas.

TABELA 6 – Anos Finais: Demanda e Oferta Educacional – 1998 a 2001

Município	1998		1999		2000		2001	
	Matrícula	População	Matrícula	População	Matrícula	População	Matrícula	População
Unai	7823	6204	7707	6036	7196	6046	6807	5866
Águas Lindas de Goiás	3572	7584	7768	8036	8583	8337	10724	8212
Alexânia	2059	1757	1982	1616	2188	1560	2212	1601
Cidade Ocidental	4586	3297	5742	3147	5556	3247	5598	3372
Formosa	8063	7478	8512	7290	8827	7124	9760	7075
Luziânia	13346	11508	14012	11970	14869	11807	15714	11786
Novo Gama	5592	6079	5998	6027	6040	6147	5892	6121
Padre Bernardo	1802	1951	1991	1985	2161	1935	2328	1862
Planaltina de Goiás	6368	6331	7079	6327	8108	6533	8945	6462
Santo Antônio do Descoberto	3846	4691	4561	4678	4729	4485	5508	4492
Valparaíso de Goiás	8904	7543	8928	7603	8685	7829	9517	7756
Brasília	213569	159238	214858	156270	205851	154180	196318	151289

Fonte: Elaboração própria

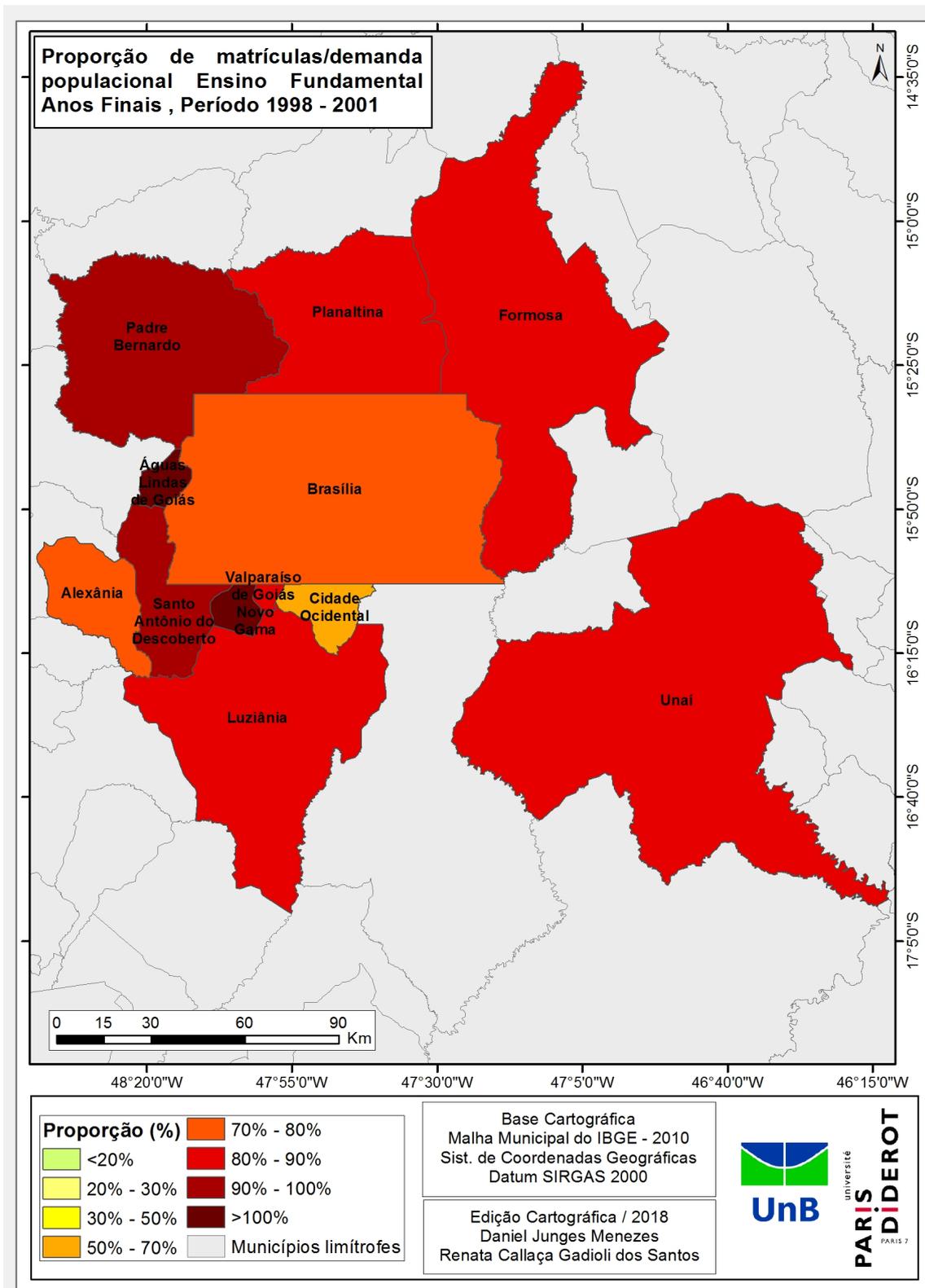
Os municípios de Águas Lindas de Goiás, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo e Santo Antônio do Descoberto começam a apresentar dificuldades com os anos finais do ensino fundamental. Vale lembrar que, em muitos destes casos, a oferta dessa etapa de ensino estava sob a responsabilidade do Estado de Goiás e Minas Gerais e não do município.

O município do Novo Gama e Águas Lindas apresentou continuidade na dificuldade de ofertar ensino público também para essa etapa da educação básica. Ressalta-se que Novo Gama é um município que se formou imediatamente no limite viário de Brasília, o que fez com que a circulação de estudantes, nos dois sentidos do fluxo, se tornasse um fato.

Os demais municípios e até mesmo a Capital apresentam um número de matrícula superior a população. O que pode explicar esse fato é o deslocamento da população se matriculando fora de sua cidade ou até mesmo a defasagem idade-série. Nesse último caso, os alunos com idade para cursarem o ensino médio ainda se encontram matriculados nos anos finais do ensino fundamental.

A média de demanda e matrícula para o período apresenta, segundo o mapa 3, que a segunda etapa do ensino fundamental obteve matrícula superior à sua população, com exceção dos municípios de Águas Lindas e Novo Gama, que alcançaram respectivamente 95% e 96% de sua demanda. Em contrapartida, Brasília e Cidade Ocidental tiveram matrículas superiores à sua população em número considerável. Respectivamente matricularam 33% e 64% a mais de sua demanda, o que também representa um problema ao sistema.

MAPA 3 – Histórico da oferta e demanda educacional - Ensino Fundamental  
Anos Finais Período 1998 a 2001



O contexto de matrículas excessivas nas duas primeiras etapas do ensino fundamental representa um grave problema no ensino médio. O deslocamento dos jovens para escolas de outras cidades fica mais fácil por estes terem autonomia para irem sozinhos de ônibus. Ao mesmo tempo, reflete a possibilidade de evasão escolar. A tabela 7 apresenta bem o reflexo do desequilíbrio da educação na região.

TABELA 7– Ensino Médio: Demanda e Oferta Educacional – 1998 a 2001

Município	1998		1999		2000		2001	
	Matrícula	População	Matrícula	População	Matrícula	População	Matrícula	População
Unaí	3536	4717	4528	4914	4868	4667	4284	4572
Águas Lindas de Goiás	420	5651	1198	5748	1580	5687	2583	5784
Alexânia	591	1213	621	1362	699	1422	758	1322
Cidade Ocidental	2224	2769	2190	2661	2068	2679	3560	2501
Formosa	4220	5500	5124	5733	5509	5626	5392	5565
Luziânia	4020	9305	4805	8844	5315	8790	5847	8513
Novo Gama	1700	5015	1952	4753	2949	4521	2899	4622
Padre Bernardo	365	1467	516	1556	630	1452	676	1563
Planaltina de Goiás	2014	5000	2392	5130	2698	4986	3229	4581
Santo Antônio do Descoberto	1480	3411	1791	3077	2259	3272	2688	3423
Valparaíso de Goiás	3147	6436	3691	6237	4527	5883	5703	5650
Brasília	109125	144570	123363	135922	131987	125796	127588	120382

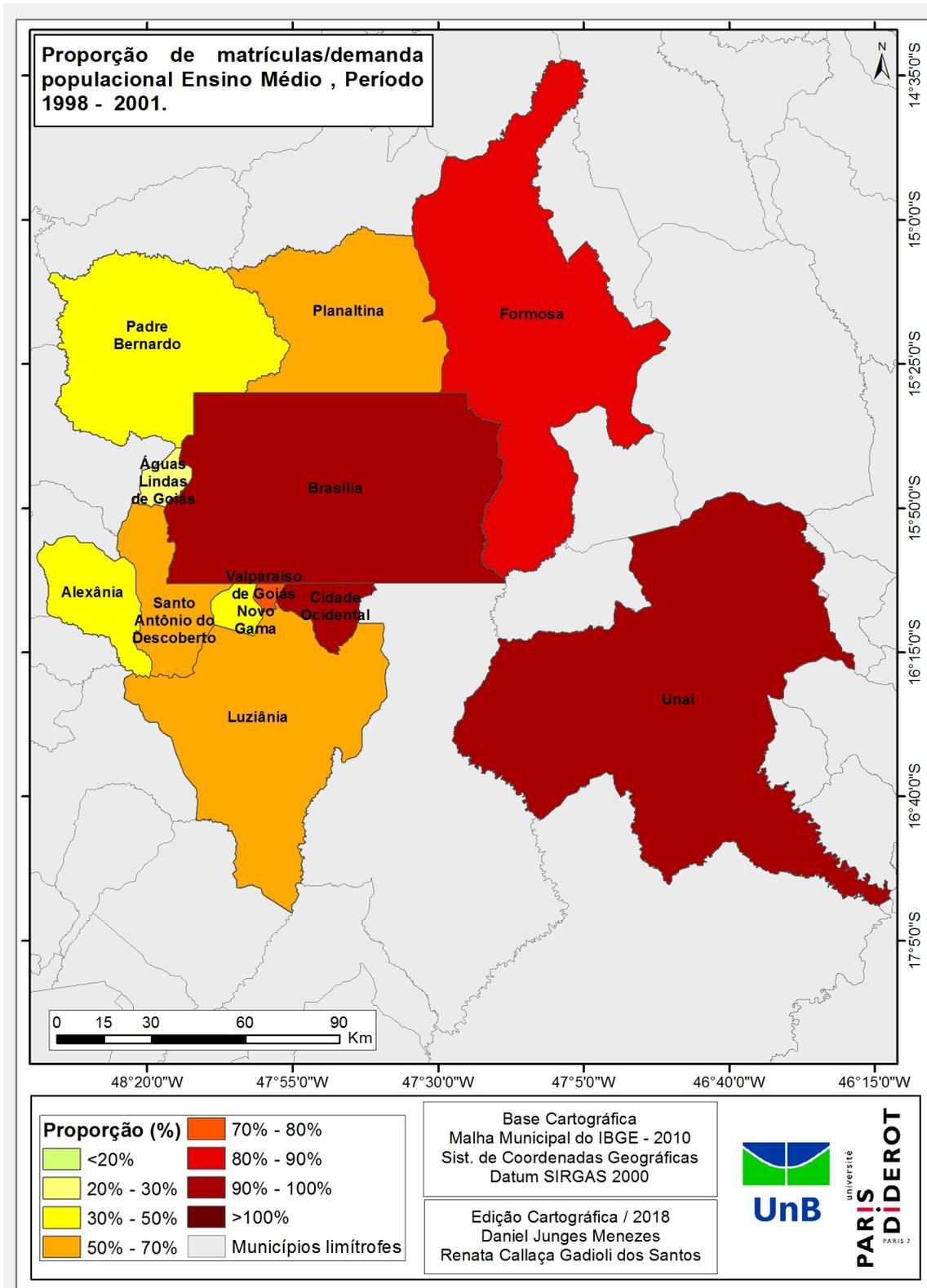
Fonte: Elaboração própria

Para essa etapa de ensino todos os municípios e até mesmo Brasília apresentaram dificuldade de oferta universal da educação. Vale lembrar que, a universalidade do ensino médio somente passou a ser obrigatória a partir da Emenda Constitucional no 59, de 11 de novembro de 2009, que ampliou a universalização do ensino público gratuito para até 17 anos. Entretanto, a universalização deveria estar garantida até o ano de 2016.

Antes de 2009, a regra era universalizar somente o ensino fundamental, norma esta instituída a partir da LDB de 1996. Os Estados deveriam, a partir de 2009, iniciar o processo de universalização da educação. Reforça-se que, a universalização não significa matricular todos aqueles que buscam por vaga, mas efetivamente efetuar a matrícula de toda a sua população em idade escolar.

Nesse sentido, o ensino médio nesse período contabilizou situações precárias nos municípios de Águas Lindas, pois matriculou somente 25% dos habitantes em idade escolar e 36% de matrículas no município de Padre Bernardo. Ainda foi constatado 50% de matrículas em Alexânia e 52% em Planaltina, conforme o mapa 4 abaixo.

MAPA 4 – Histórico da oferta e demanda educacional - Ensino Médio - Período 1998 a 2001



Outra correlação que se pode fazer é da própria fragilidade da juventude não somente da área como também do Brasil. Inevitavelmente, como vimos no capítulo anterior, uma juventude com problemas de formação educacional tende a gerar uma sociedade sem futuro e mais violenta.

Os problemas resultantes desse primeiro período de análise serão ampliados nos municípios e em Brasília a partir do segundo período, conforme verificação a seguir.

### **3.3.1.2. Segundo Período – 2002 a 2010**

Este período, cujo planejamento educacional nacional entrava em vigor, apresentou uma maior dificuldade de alcance dos objetivos propostos no plano nacional, qual seja, a universalização do ensino fundamental (anos iniciais e finais).

Mesmo em Brasília, a população existente na idade correspondente não estava completamente matriculada. O número de matrículas chegou perto da universalização em alguns anos. Mas, apesar do atendimento ser total para quem procura a rede pública de ensino há, ainda, uma parcela da população correspondente que não foi matriculada. Onde eles estavam? Quem são os responsáveis por essas crianças quando fora da escola? Qual justificativa teremos?

É mais difícil os pais saírem de seus municípios com seus filhos, nessa etapa de ensino, para que eles possam fazer o início da vida escolar em Brasília. Portanto, as matrículas nos anos iniciais se concentram próximo à residência ou as crianças não estão matriculadas. A proporção de crianças estudando em outro município ou em Brasília, nos anos iniciais, é pequena, diferente dos anos finais ou do ensino médio.

Dessa forma, a tabela 8 abaixo apresenta uma situação geral de baixo atendimento em escolas para a população residente ou em mobilidade pendularia entre Brasília e os municípios.

TABELA 8 – Anos Iniciais: Demanda e Oferta Educacional– 2002 a 2010

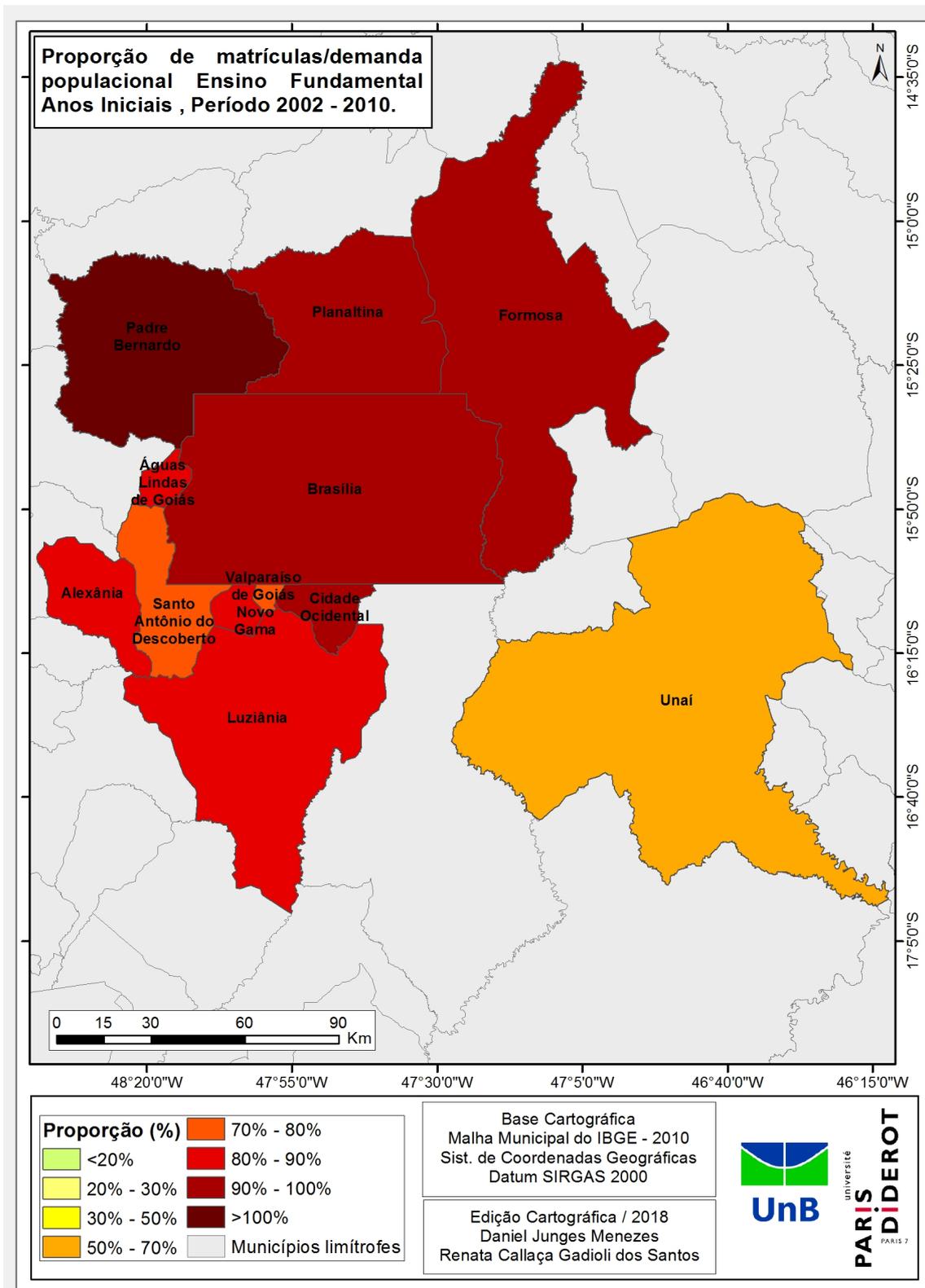
MUNICÍPIOS	2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Matricula	População																
Unai	6891	7033	6834	6924	562	6804	544	6575	445	6579	5455	6615	5321	6651	5237	6420	5396	6319
Águas Lindas de Goiás	14595	15062	14271	15714	14029	16449	15559	16996	0	15576	12867	14513	13934	13692	13259	12731	14314	17237
Alexânia	2458	2195	2435	2230	1785	2388	2340	2317	0	2240	2277	2210	2237	2186	2111	2040	2340	2169
Cidade Ocidental	4262	4513	4320	4332	4248	4550	3799	4616	2414	4523	4424	4111	4666	4039	4468	3838	4565	5409
Cristalina	4841	3726	4664	3775	4907	3858	4565	4051	2932	3961	3893	3813	3967	3760	4010	3751	4170	4528
Formosa	9533	8552	9430	8684	9245	8768	9975	8638	5802	8711	7417	9004	6994	9044	7302	9213	7924	9453
Luziânia	17866	17301	17739	17429	17954	17875	17630	18449	1519	18016	16559	17726	15882	17573	14849	17459	14281	17837
Novo Gama	9482	9401	9197	9955	8641	10089	8798	10090	4992	10077	7843	9778	8335	9389	7646	9414	8226	9943
Padre Bernardo	3053	2584	3249	2478	3214	2521	3190	2626	0	2537	2647	2493	2729	2428	2489	2281	2917	2914
Planaltina de Goiás	10284	9145	10090	9401	9861	9759	9739	10156	9545	9867	8277	9988	7963	9427	8091	9631	7539	8280
Santo Antônio do Descoberto	6923	6804	6783	6871	4924	6901	3330	7186	1752	6795	6402	6658	6324	6574	6349	6521	6089	6556
Valparaíso de Goiás	10433	10946	10622	11474	8592	11576	6093	11783	2983	11589	8657	11019	9614	10825	10354	10582	10267	12567
Brasília	187961	193703	189389	195705	191309	197146	194309	198846	189279	206347	200340	212679	198214	218895	193077	224091	188112	208399

Fonte: Elaboração própria

Nos anos iniciais do segundo período, somente o município de Padre Bernardo conseguiu matricular 100% de sua população na idade escolar correspondente, apesar da ausência de informação sobre o número de matrículas no ano de 2008.

Os demais municípios não universalizaram o atendimento, mas se aproximaram, conforme podemos ver no mapa 5 abaixo. Somente o município de Unai teve o menor índice de matrículas do segundo período para a etapa de ensino, 61%. Valparaíso de Goiás e Santo Antônio do Descoberto contabilizaram para o período o valor de 76% e 80%, respectivamente. Os demais municípios e até mesmo a Capital apresentaram um percentual acima de 80% de matrículas.

MAPA 5 – Histórico da oferta e demanda educacional - Ensino Fundamental Anos Iniciais Período 2002 a 2010



Em contraposição ao crítico contexto regional de atendimento do ensino fundamental de anos iniciais, os anos finais lograram melhor êxito. Entretanto, apresentam um outro problema diametralmente sério no que se refere às matrículas em proporção duplicada ao número de habitantes da referida faixa etária em muitos municípios. Tal contexto reflete algumas possibilidades de resposta: atraso escolar e/ou mobilidade de estudantes de outros municípios matriculados em cidades diferentes.

Em 2006, todos os municípios pesquisados apresentaram dificuldade na coleta dos dados. Até esse ano, a coleta era realizada em formulários em papel, preenchidos pelos secretários escolares e enviados ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP após serem compilados pelas Secretarias Municipais de Educação e, posteriormente, pelas Secretarias Estaduais. Ano de transição do método de coleta para um processo eletrônico, 2006 gerou problemas de confiabilidade das informações.

Tal situação exigiu a formação dos secretários por parte do INEP e em parceria com os estados e Distrito Federal, com o objetivo de normalizar e nivelar a compreensão sobre a forma de coletar e registrar os dados. A falha na coleta dos dados escolares é registrada na tabela 9.

TABELA 9 – Anos Finais: Demanda e Oferta Educacional – 2002 a 2010

Município	2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Matricula	População																
Unai	6830	5577	7234	5572	568	5686	525	5664	441	5665	6192	5607	6136	5354	5872	5445	5179	5559
Águas Lindas de Goiás	12343	8517	12731	8753	13214	9321	13264	10486	0	11775	11533	12418	11807	12980	11292	13367	11734	14216
Alexânia	2231	1662	2286	1713	2347	1732	2096	1780	0	1785	2061	1798	2019	1841	2069	1887	1959	1869
Cidade Ocidental	3870	3509	3993	3662	3888	3432	4045	3545	2423	3468	3913	3597	4020	3587	4116	3578	4027	4779
Famosa	10069	6690	9389	6660	8964	6555	8571	6740	3079	6968	8254	6843	8026	7098	7970	6805	7583	7710
Luziânia	16579	11664	16088	11959	16713	12379	15617	12703	529	13761	14728	13801	15018	14193	14869	14660	14922	14368
Novo Gama	6542	6177	6650	6416	7274	6636	7212	7126	399	7532	6823	7641	6614	8154	6380	8016	6631	7905
Padre Bernardo	2563	1873	2674	1882	2646	1940	2645	1908	0	2091	2428	2024	2385	1985	2318	2056	2073	2415
Planaltina de Goiás	9023	6467	7986	6530	8190	6510	7597	6793	3444	7304	6905	7465	6772	7708	7341	8053	7545	7469
Santo Antônio do Descoberto	5382	4144	5439	4416	5753	4575	5251	4726	2569	5409	4488	5492	4799	5636	4926	5611	4881	5551
Valparaíso de Goiás	9399	7961	9224	7786	9292	7935	9023	8163	5436	8441	9037	9155	8754	9257	8772	9489	8839	10288
Brasília	186376	149507	179576	148085	175417	148812	176970	150911	180608	153739	189370	156639	187467	156726	185240	158357	187893	172197

Fonte: Elaboração própria

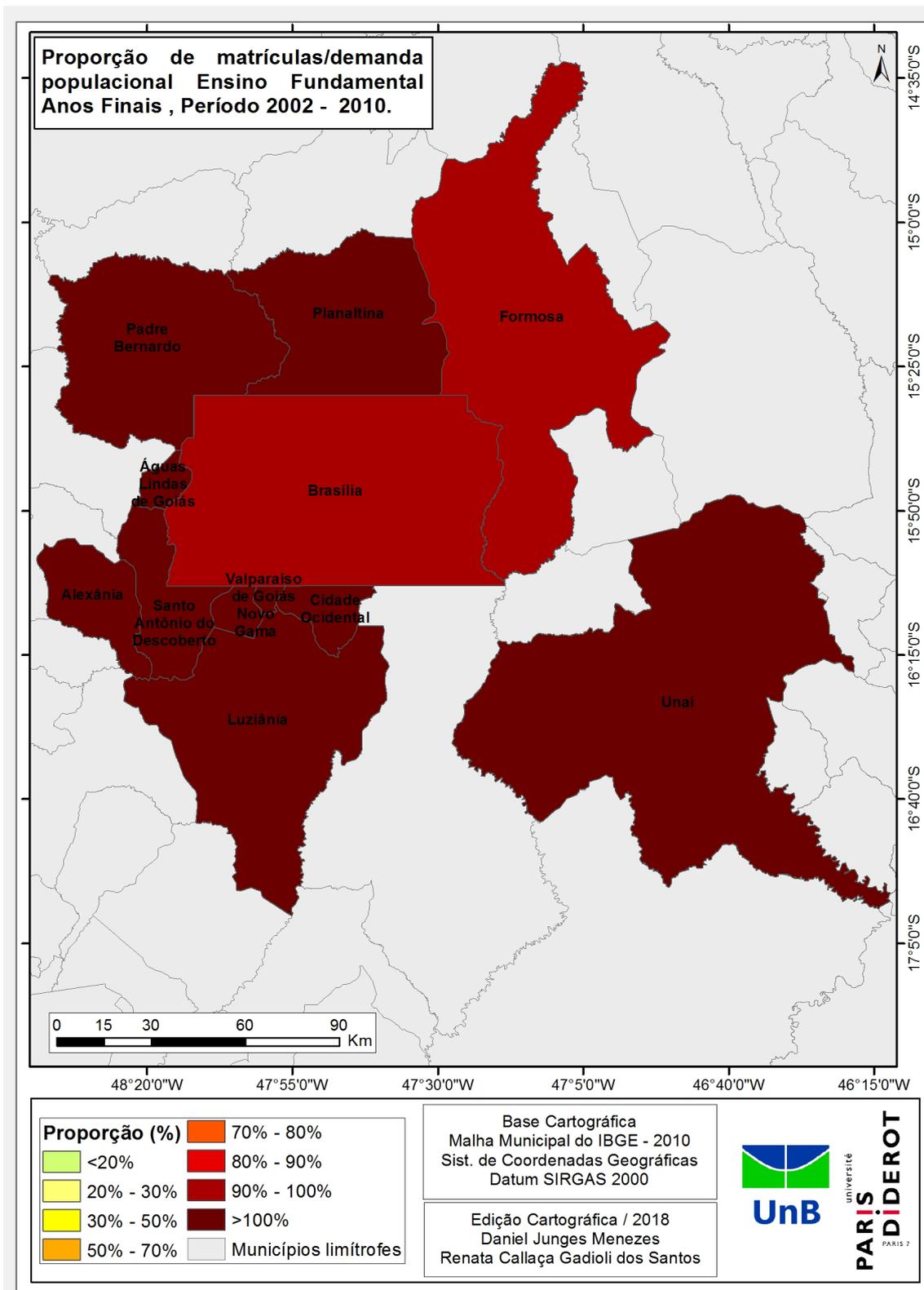
O excesso de matrículas acima da população existente, nessa etapa de ensino, ocorre em praticamente toda a região. A possibilidade de matrícula

desse público em outras cidades provocaria uma evasão de matrículas em uma cidade em proveito da busca de melhores escolas em outra. Talvez essa possa ser uma justificativa para a não universalização do ensino nessa etapa nas cidades de Valparaíso de Goiás, em Santo Antônio do Descoberto, em Planaltina de Goiás, em Padre Bernardo e no Novo Gama.

Águas Lindas, Santo Antônio do Descoberto, Novo Gama e Valparaíso de Goiás e, em alguns momentos, Planaltina, Cidade Ocidental e Formosa apresentam registros inferiores à sua população em idade escolar para o período. Os quatro primeiros municípios refletem, portanto, não uma dificuldade de registro de dados, mas uma dificuldade de organização efetiva do serviço público ofertado à população residente.

O município de Unai e Novo Gama registraram matrículas superiores, próximas à 70%, conforme apresenta o mapa 6. Porém, diferentemente do Novo Gama, Unai obteve registros de matrículas superiores ao número de habitantes durante os anos de 2007 e 2009. Tal feito pode refletir dificuldades de registro e/ou compilação por parte das instâncias de gestão da educação nos anos anteriores a 2006.

MAPA 6 – Histórico da oferta e demanda educacional - Ensino Fundamental  
Anos Finais Período 2002 a 2010



A entrada no ensino médio reforça o quadro de dificuldade de atendimento populacional da educação por mais um período. Acentua no tempo o problema do atendimento educacional de jovens de maneira mais concreta e palpável, conforme apresentado na Tabela 10.

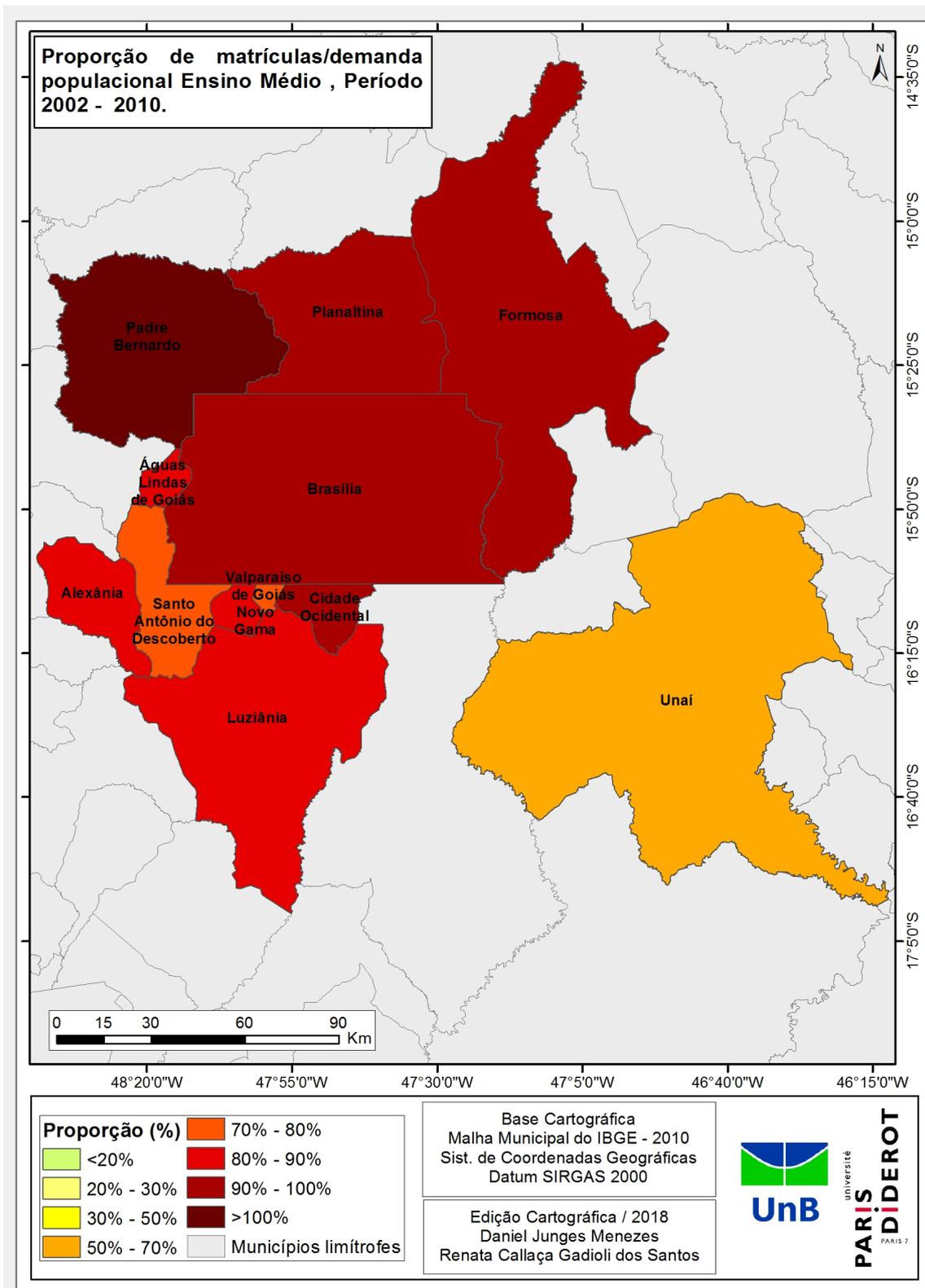
TABELA 10 – Ensino Médio: Demanda e Oferta Educacional – 2002 a 2010

Município	2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Matrícula	População																
Unai	6891	7033	6634	6924	562	6804	544	6575	449	6579	5455	6615	5320	6651	5237	6420	5396	6319
Águas Lindas de Goiás	14595	15062	14271	15714	14029	16446	15558	16696	0	15576	12867	14513	13934	13692	13258	12731	14314	17237
Alexânia	2458	2195	2435	2230	1785	2388	2340	2317	0	2240	2277	2210	2237	2186	2111	2040	2340	2169
Cidade Ocidental	4262	4513	4320	4332	4248	4550	3799	4016	2414	4523	4424	4111	4666	4039	4468	3838	4565	5409
Formosa	9533	8552	9430	8684	9245	8768	9975	8638	5802	8711	7417	9004	6994	9044	7302	9213	7924	9453
Luziânia	17866	17301	17739	17429	17954	17875	17630	18449	1519	18016	16559	17726	15682	17573	14849	17459	14281	17837
Novo Gama	9482	9401	9197	9955	8641	10068	8788	10090	4992	10077	7843	9778	8335	9388	7646	9414	8228	9943
Padre Bernardo	3053	2584	3249	2478	3214	2521	3190	2626	0	2537	2647	2493	2728	2428	2489	2281	2917	2914
Planaltina de Goiás	10284	9145	10090	9401	9861	9759	9739	10156	9545	9867	8277	9988	7963	9927	8091	9631	7539	8280
Santo Antônio do Descoberto	6923	6804	6783	6871	4924	6901	3330	7186	1752	6795	6462	6658	6324	6374	6349	6521	6085	6556
Valparaíso de Goiás	10433	10946	10622	11474	8592	11576	6093	11783	2983	11589	8657	11019	9614	10825	10354	10582	10287	12567
Brasília	187981	193703	189388	195705	191309	197146	194309	198846	189279	206347	200240	212679	198214	218895	193077	224091	188112	208399

Fonte: Elaboração própria

O ano de 2006 registra, também no ensino médio, possíveis erros de registro. Especialmente nos municípios de Águas Lindas de Goiás, Alexânia e Padre Bernardo não houve registro de matrículas. Padre Bernardo, no entanto, foi o único município que registrou matrícula do período abaixo de 70% da demanda populacional em idade escolar, conforme mapa 7.

MAPA 7 – Histórico da oferta e demanda educacional - Ensino Médio - Período 2002 a 2010



Apesar dos problemas contínuos ao longo dos anos e repetidos em vários municípios, a proporção de atendimento no período é superior a 70% da população em idade escolar. Contudo, somente o município da Cidade Ocidental alcançou a totalidade de sua população e excedeu o número de matrículas em 9%. O período a seguir apresenta o resultado acumulado do não atendimento, em especial para o ensino médio.

### 3.3.1.3. Terceiro Período – 2011 a 2014

O último período de análise, resultado de um posicionamento mais expressivo dos gestores municipais com relação à educação nas esferas públicas de gestão, reflete a dificuldade em encontrar as crianças dos anos iniciais para inseri-las em processos educativos.

Essas crianças que não foram matriculadas no sistema educacional na idade correspondente serão, posteriormente, as matriculadas em defasagem idade/série nas etapas e anos decorrentes. Acumularão dificuldades e atrasos educacionais que serão refletidos no baixo índice de formação educacional da população. A tabela 11 nos mostra o aumento da dificuldade da universalização do ensino fundamental anos iniciais no terceiro período.

TABELA 11 – Anos Iniciais: Demanda e Oferta Educacional – 2011 a 2014

MUNICÍPIOS	2011		2012		2013		2014	
	Matrícula	População	Matrícula	População	Matrícula	População	Matrícula	População
Unai	5107	6064	4910	5835	1451	5616	4705	5625
Águas Lindas de Goiás	14682	17019	15360	16941	15532	16768	15649	16425
Alexânia	2205	2150	2037	2123	2215	2020	1991	1932
Cidade Ocidental	4704	5455	4528	5342	5255	5225	5289	5342
Formosa	8086	9197	8141	9007	7990	8863	7765	8403
Luziânia	14329	17119	15334	16817	15546	16551	15508	16226
Novo Gama	8029	9572	7655	9765	7790	9573	7635	9419
Padre Bernardo	3050	2889	3086	2786	2868	2665	2695	2530
Planaltina de Goiás	7972	8010	7794	7898	7916	7700	7774	7346
Santo Antônio do Descoberto	6258	6622	6083	6221	5988	6143	5876	5955
Valparaíso de Goiás	10652	12172	10866	12042	10818	11686	10451	12085
Brasília	186166	200029	180828	196265	176770	195200	173020	192593

Fonte: Elaboração própria

O único município que conseguiu matricular toda sua população de idade escolar de anos iniciais do ensino fundamental foi Padre Bernardo. Nem Brasília conseguiu universalizar o atendimento da população em idade escolar nos anos iniciais.

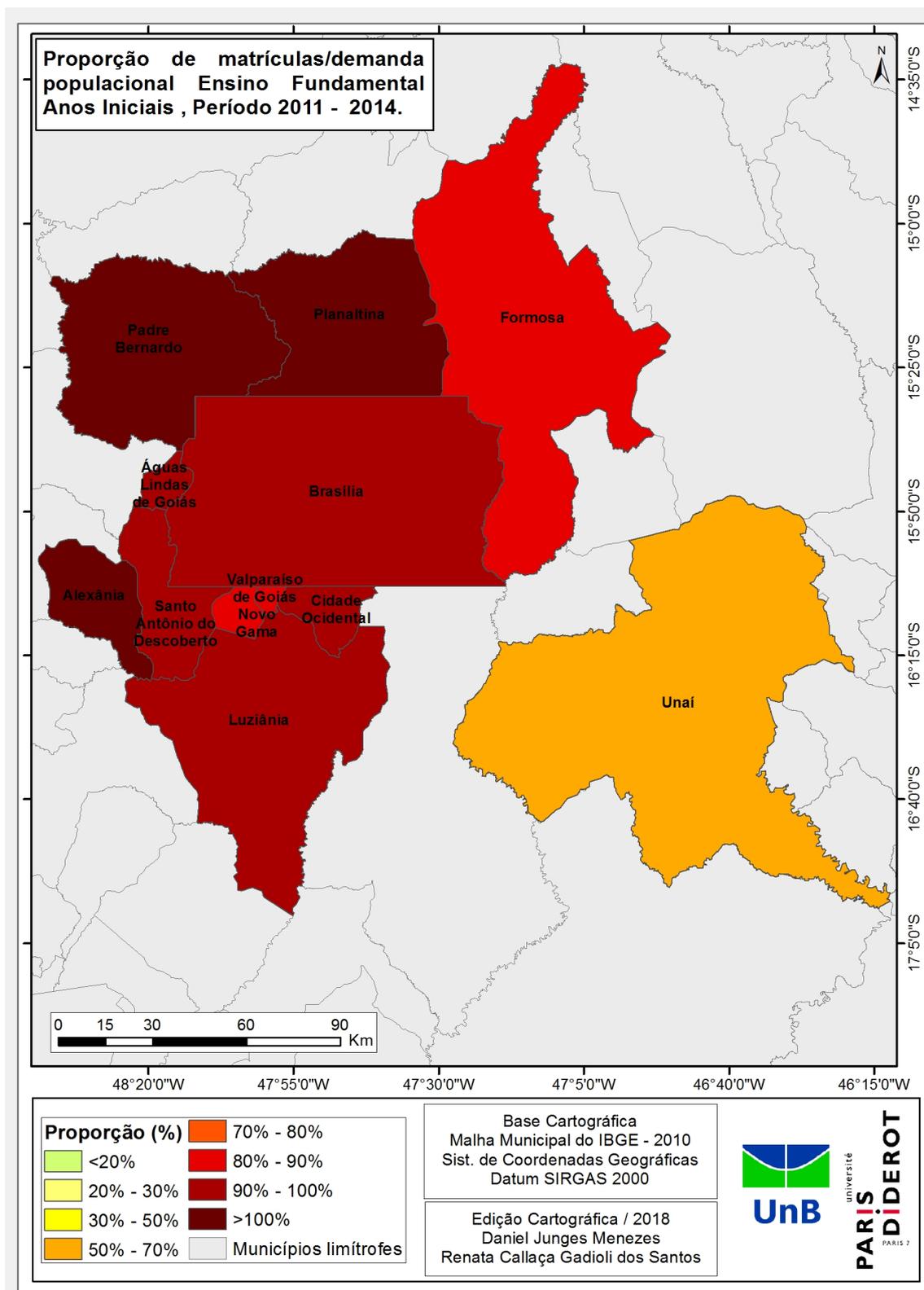
O contexto de matrícula abaixo do tamanho populacional em Brasília apresenta um problema interno da cidade. Nela, a concentração de nível de escolaridade populacional é alta no centro da Capital Federal, na área chamada de Região Administrativa I de Brasília (Plano Piloto), Região Administrativa XVI e XVII (que correspondem ao Lago Sul e Lago Norte, respectivamente), Região Administrativa XXII (Sudoeste) e Região Administrativa XXIV (Park Way).

Essa realidade não é a mesma para as demais regiões administrativas da cidade, onde a qualidade de vida urbana não alcança os níveis da área tombada e de seu entorno nobre imediato, onde serviços de arborização, limpeza urbana, iluminação e até mesmo saúde, segurança, transporte e educação são precários, uma vez que nela estão concentradas áreas de maior densidade populacional e de uma renda familiar média menor que nas áreas nobres da Capital Federal.

Nesse sentido, as áreas periféricas de Brasília possuem um quadro semelhante ao do entorno, no que se refere ao nível sócio demográfico da população e, em especial, ao nível de escolaridade. Como os dados desagregados dentro de Brasília não são foco desse trabalho, não está detalhado nesta tese.

O mapa 8 nos revela que somente três municípios conseguiram matricular um número maior que sua população no período estudado, apesar do valor ser baixo. Alexânia matriculou 2% a mais, Padre Bernardo 7% e Planaltina de Goiás, 1%. Unaí foi o único município que apresentou resultado relativamente baixo, matriculando 67% de sua população com a respectiva idade escolar para o período.

MAPA 8 – Histórico da oferta e demanda educacional - Ensino Fundamental Anos Iniciais Período 2011 a 2014



O estudo mostra que, relativo aos anos iniciais, os municípios de Alexânia, Luziânia, Padre Bernardo, Planaltina e Santo Antônio do Descoberto, ao longo dos três períodos, recuperaram sua capacidade de atendimento. De

maneira oposta estão os municípios da Cidade Ocidental, Formosa, Novo Gama e até mesmo Brasília.

O terceiro período, relativo aos anos finais do ensino fundamental, apresenta em destaque a dificuldade quase geral da região no atendimento de sua população. Esses dados não expressam a mobilidade dos estudantes na busca pelo sistema de ensino de Brasília ou de outro município. Refletem, porém, que o serviço que era posto como de interesse comum veio, ao longo desses anos, apresentando fragilidades de atuação, sem possuir voz efetiva no Conselho ou outras esferas deliberativas de gestão compartilhada do território metropolitano de Brasília.

Os municípios de Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás apresentam dificuldades na universalização do atendimento (Tabela 12). Vale lembrar que essa etapa em vários municípios está sob a responsabilidade do Estado, que realiza a oferta com prédios escolares cedidos pelos municípios.

TABELA 12 – Anos Finais: Demanda e Oferta Educacional – 2011 a 2014

Município	2011		2012		2013		2014	
	Matrícula	População	Matrícula	População	Matrícula	População	Matrícula	População
Unai	5346	5625	5288	5562	0	5420	5556	5159
Águas Lindas de Goiás	12591	14763	13647	14673	13557	14492	14378	13955
Alexânia	1909	1822	1871	1731	1923	1748	2070	1860
Cidade Ocidental	4289	4574	4505	4697	4731	4622	4564	4252
Formosa	7530	7845	7329	7598	7455	7551	7811	7586
Luziânia	14803	14850	14629	14779	13965	14463	13403	14429
Novo Gama	5589	8314	5231	7836	5840	7969	5520	8023
Padre Bernardo	2053	2473	2025	2341	2021	2346	2189	2376
Planaltina de Goiás	7612	7432	7454	7305	7362	6951	7229	6676
Santo Antônio do Descoberto	4758	5479	4768	5720	4613	5441	4756	5326
Valparaíso de Goiás	9429	10594	9259	10459	9876	10607	9706	10059
Brasília	189866	175752	189374	176788	186377	171997	183821	168307

Fonte: Elaboração própria

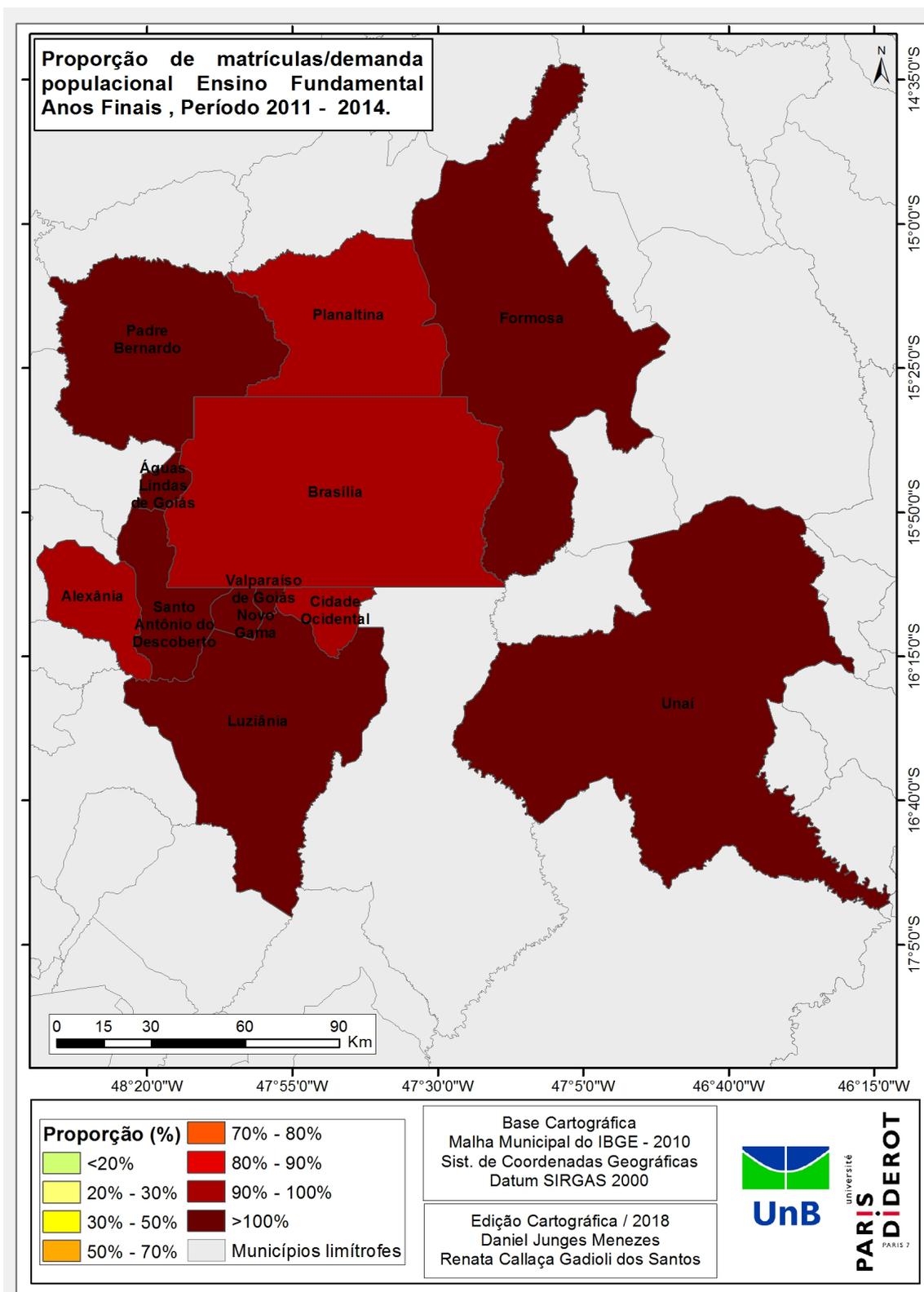
A total e completa dificuldade de atendimento do ensino médio à sua população, em todos os municípios pesquisados, reflete uma urgência de zelo pela juventude desse território. A tabela 12 expressa a problemática da oferta do ensino médio e a possível formação de uma juventude ou matriculada nos anos finais do ensino fundamental ou fora da escola.

Alexânia, Planaltina e Brasília apresentaram matrículas superiores a suas populações em idade escolar no respectivo período (Mapa 9). Brasília e Alexânia matricularam 8% a mais e Planaltina 4%. Tal fato retrata mais a defasagem idade-série do que a mobilidade de estudantes, sendo que esta defasagem é muito maior no ensino médio, segundo as próprias entrevistas relatadas no capítulo 4.

A defasagem idade/série é um problema sério na formação educacional brasileira e resultado, também, de políticas educativas ou da ausência delas, em anos anteriores. O município do Novo Gama, por exemplo, só conseguiu matricular 69% de sua população no período. Em contraposição no período está a Cidade Ocidental, com matrícula de 99% de sua população na idade escolar para a etapa.

Comparativamente aos três períodos, todos os municípios estudados apresentaram queda na proporção do atendimento. Entretanto, essa queda tem se ajustado ao tamanho real da população. No primeiro período, o atendimento dos anos finais era superior ao tamanho da população em onze dos doze municípios pesquisados. A Cidade Ocidental, que matriculava 64% a mais que o tamanho de sua população no primeiro período, matriculou no terceiro quase que seu tamanho real, conforme apresentado acima.

MAPA 9 – Histórico da oferta e demanda educacional - Ensino Fundamental  
Anos Finais Período 2011 a 2014



O Ensino Médio, no terceiro período, declara a incapacidade do Estado, especialmente, em lidar com a juventude e a formação educacional desse grupo da população. (Tabela 13)

É nessa etapa de ensino que a mobilidade de estudantes entre os municípios é relatada com maior frequência, apesar de não termos os números exatos da residência destes. Em entrevista concedida pelos atores, em especial de Brasília, tal fato ocorre pela fragilidade da informação, uma vez que as matrículas novas na Rede Pública de Ensino do Distrito Federal só podem ser realizadas com o Código de Endereçamento Postal – CEP de Brasília. Abordaremos essa questão adiante.

TABELA 13 – Ensino Médio: Demanda e Oferta Educacional – 2011 a 2014

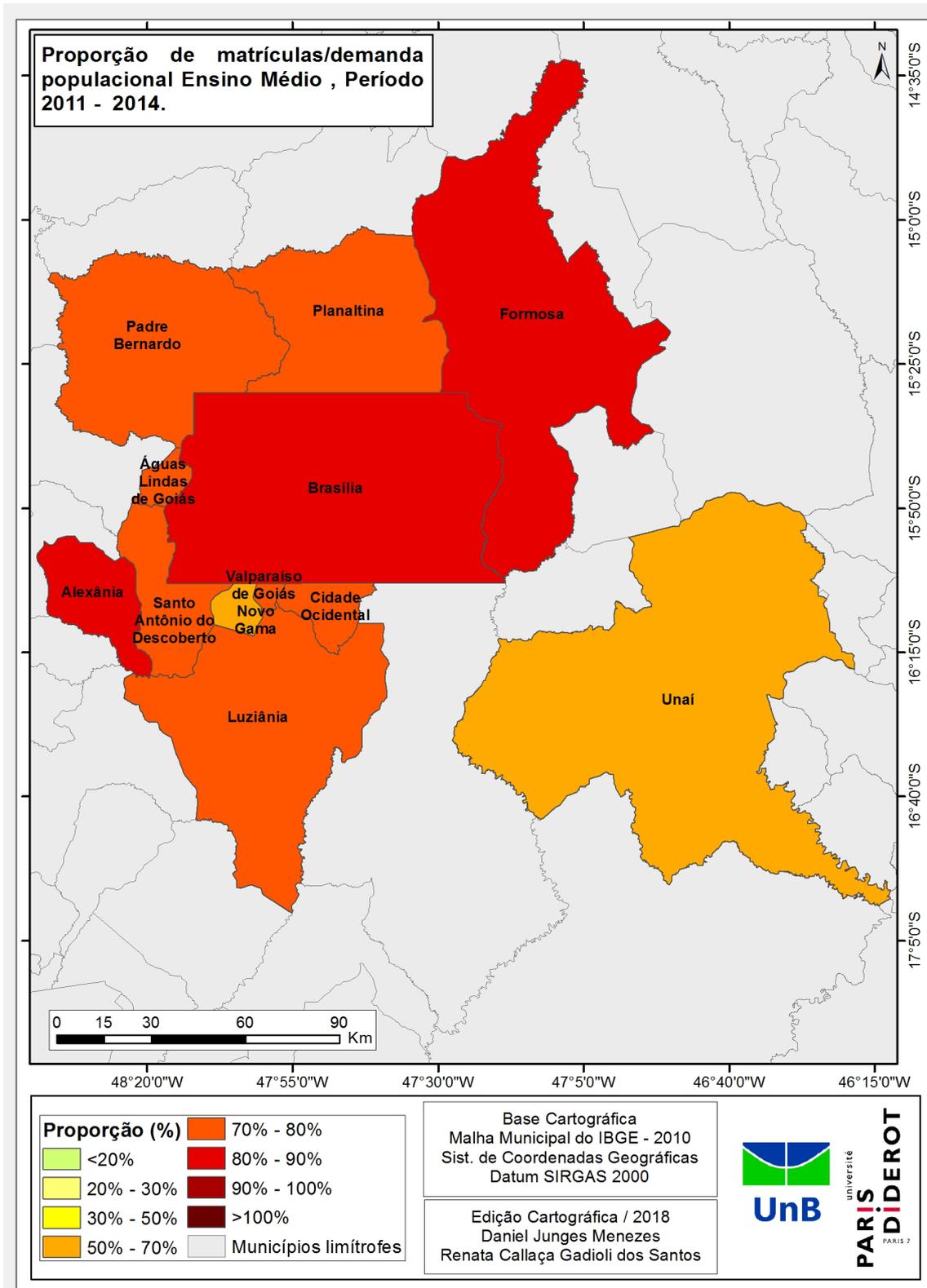
Município	2011		2012		2013		2014	
	Matrícula	População	Matrícula	População	Matrícula	População	Matrícula	População
Unai	5107	6064	3863	4241	0	4140	3291	4250
Águas Lindas de Goiás	14682	17019	6095	10146	6559	10192	6857	10890
Alexânia	2205	2150	964	1473	1019	1464	1006	1279
Cidade Ocidental	4704	5455	2480	3270	2624	3472	2629	3589
Formosa	8086	9197	5052	6263	5001	5867	4641	5776
Luziânia	14329	17119	8510	10695	8034	10830	8034	10730
Novo Gama	8029	9572	2847	6100	3298	5980	3085	5988
Padre Bernardo	3050	2889	996	1917	972	1779	942	1849
Planaltina de Goiás	7972	8010	3374	5628	3780	5593	4147	5595
Santo Antônio do Descoberto	6258	6622	2483	3998	2450	4126	2569	4123
Valparaíso de Goiás	10652	12172	5099	7798	5502	7531	5410	7749
Brasília	186166	200029	111774	130313	109171	129075	110549	128599

Fonte: Elaboração própria

O mapa 10 espacializa e qualifica a dificuldade de atendimento do ensino médio no território metropolitano em formação. A metade dos municípios estudados não consegue atender sequer mais de 75% de sua população jovem.

Brasília conseguiu alcançar, no período, 88% do atendimento de sua população, atendendo também jovens provenientes de outros municípios. Novamente, Novo Gama está elencado entre os municípios com precariedade de atendimento, com somente 62%.

MAPA 10 – Histórico da oferta e demanda educacional - Ensino Médio -  
Período 2011 a 2014



A preocupação em um reconhecimento do problema educacional no território metropolitano de Brasília e, ao mesmo tempo, um silenciamento da questão nos espaços de deliberação, reproduz o quadro de baixa qualidade da educação, pouca oferta e contínuos problemas sociais.

Sabe-se que, até mesmo o mais instruído dos sujeitos pode ser violento. Contudo, coletivamente e em contexto geral, a dificuldade de acesso à educação gera um quadro de desigualdade, falta de oportunidade e desesperança. Limita o acesso ao emprego, controla mobilidade e exclui sujeitos. Esse quadro pode elevar os índices de violência urbana, conforme apresentado no capítulo 2, na apresentação dos dados sócio demográficos dos municípios estudados.

Com base nos dados educacionais, que nos apresentam uma dificuldade de universalização do atendimento, buscou-se compreender quais teriam sido as iniciativas de articulação para solucionar ou dirimir essa situação. A única esfera pública da área de estudo é dada pelo COARIDE. Esse levantamento é apresentado a seguir.

### **3.3.2. A Tentativa de articulação metropolitana da educação**

#### **3.3.2.1. Primeiro Período – 1998 a 2001**

Apesar da RIDE DF e Entorno ter sido instituída oficialmente em 1998, o órgão responsável para coordenar suas atividades, o COARIDE, só começou a funcionar, efetivamente, em 2000. Seu regimento interno foi aprovado somente em 2011.

O COARIDE é um ente coletivo de gestão territorial, porém, sem representação da sociedade civil. O Conselho é responsável por:

- coordenar as ações dos entes federados que compõem a RIDE, visando ao desenvolvimento e à redução de suas desigualdades regionais;
- aprovar e supervisionar planos, programas e projetos para o desenvolvimento integrado da RIDE;
- programar a integração e a unificação dos serviços públicos que sejam comuns à RIDE;

- indicar providências para compatibilizar as ações desenvolvidas na RIDE com as demais ações e instituições de desenvolvimento regional;
- harmonizar os programas e projetos de interesse da RIDE com os planos regionais de desenvolvimento;
- coordenar a execução de programas e projetos de interesse da RIDE;
- aprovar seu Regimento Interno.

Tomando como base a função do COARIDE de “programar a integração e a unificação dos serviços públicos que sejam comuns à RIDE”, buscou-se localizar nas atas da reunião do Conselho registros que dessem indício de articulação da gestão do serviço público educacional, e quais os argumentos e justificativas expostas por seus atores.

A busca dos dados pode sugerir interesse coletivo na articulação efetiva desse serviço educacional como uma FPIC e quais ações foram planejadas para a execução dessa articulação. Busca-se, portanto, indícios da intenção e da ação ao longo do período analisado.

TABELA 14 – Articulação da COARIDE 1998 - 2001

Documento	Prioridades Argumentadas	Projetos Apresentados
Ata da 1ª Reunião Ordinária Maio/2000	Recursos hídricos / Saneamento Básico / Políticas tributárias / Transportes Urbanos / Segurança Pública / Telecomunicações / Emprego	Universidade Solidária - UNISOL
Ata da 4ª Reunião Ordinária Dez/2000	Saneamento Básico / Orçamento / Segurança Pública /	Solicitação de um grupo de trabalho para cuidar de questões relacionadas à segurança pública, educação e ocupação territorial
Ata da 5ª Reunião Ordinária Jan/2001	Capacitação profissional em todos os níveis com apoio do SEBRAE e Ministério do Trabalho / Segurança Pública	
Ata da 6ª Reunião Ordinária	Salário unificado das polícias militares de Goiás	Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno e

Maio/2001		do Distrito Federal, proposto pelo IICA e 8 Instituições de Ensino Superior – IES – Comitê RIDE/UNISOL/IES
Ata da 7ª Reunião Ordinária agosto/2001	Desemprego / violência urbana	Proposta de 3 polos dinâmicos de produção: <ul style="list-style-type: none"> <li>• informática/DF</li> <li>• Economia popular/Entorno</li> <li>• Agroindustrial/Noroeste de Minas</li> </ul>
Ata da 8ª Reunião Ordinária Dez/2001	Violência urbana / recursos naturais (água e solo)	Programa de Desenvolvimento da Região do Distrito Federal e Entorno (Apoio do IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal)

Fonte: Atas da COARIDE – Elaboração própria

Os integrantes do COARIDE intitularam essa primeira fase do Conselho como sendo a fase de implantação. Nessa fase, foram elaborados estudos da situação dos municípios da RIDE para estabelecimento de prioridades. O próprio instrumento de lei da criação da RIDE DF e Entorno já anunciava a necessidade de elaboração de um Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno e do Distrito Federal para unificação de procedimentos relativos aos serviços públicos. Nesse período houve a elaboração do Programa Especial de Desenvolvimento Integrado do Entorno do Distrito Federal (PRORIDE)

Alguns questionamentos para direcionamento das prioridades foram anunciados, mesmo antes da finalização dos estudos. Percebe-se que, apesar do grande foco de atenção estar voltado para saúde e segurança, compreende-se que setores não tão evidentes são alimentadores do contexto encontrado. Exemplo disso é a inclusão de um grupo temático para tratar das necessidades de ações sociais para a erradicação da pobreza. Esse grupo pontuou a necessidade de se desenhar o contexto de segurança, educação e ocupação do território.

Dessa forma, a questão educacional foi apresentada, mesmo que de forma tímida ou desconectada diretamente com a educação básica. A educação como um problema a ser resolvido apareceu em 2000 com ações da UNISOL,

por exemplo. Um projeto constituído dentro da Casa Civil, no ano de 1996, ainda na primeira gestão do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que permaneceu no cargo por dois mandatos, até 2003. O Programa existe nos dias atuais, mesmo sendo de um governo anterior.

O objetivo do projeto não era a oferta da educação básica formal, mas a informal. Tinha como prerrogativa contribuir com a redução das desigualdades regionais por meio de formação à comunidade em assuntos como cultura, atividade física, lazer e saúde. Apesar de não terem como objetivo primeiro a educação básica formal, compreendiam a disparidade do serviço educacional nos municípios adjacentes à Brasília e buscavam complementar as ações com o objetivo de educar para a cidadania, tarefa de responsabilidade também da educação formal.

Conforme planejamento de pesquisa, é preciso realizar também uma busca nos documentos que regulamentam a educação e não somente nos documentos da gestão do território metropolitano. Para o primeiro período, há uma ausência de planejamento com o instrumento da política educacional chamado de Plano Nacional da Educação - PNE. Entretanto, outro instrumento foi conduzido e lançado em 1996 para direcionar os passos da educação brasileira, que foi a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB. A LDB, apesar de ser uma importante legislação, oferece somente as regras para elaboração dos trabalhos, mas não define como eles serão conduzidos e quais metas alcançarão em um determinado período de tempo.

Em muitos momentos a LDB reforça a própria CF. Um dos exemplos é o reforço no regime de colaboração para a oferta do serviço público educacional. O artigo 8º da LDB afirma que caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas, e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva<sup>25</sup> em relação às demais instâncias

---

<sup>25</sup> As funções supletivas e redistributivas da União também foram inseridas, no mesmo ano de promulgação da LDB, na Constituição Federal. Em setembro de 1996 a Emenda Constitucional 14 alterou o artigo 211 da CF dando-lhe o seguinte texto:

“§ 1º A união organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

educacionais. O Distrito Federal, por sua peculiaridade normativa, possui regência específica na Constituição Federal, exercendo tanto a função municipal, quanto estadual.<sup>26</sup>

O objetivo da função redistributiva e supletiva é a redução da histórica desigualdade social existente no país, que em muitos momentos impede o acesso da população a uma vaga na escola. A referida legislação define o papel de cada ente da federação, propõe cooperação, mas não se refere, em nenhum momento, à articulação entre entes de mesmo nível ou entre entes constitutivos de territórios metropolitanos ou qualquer outra configuração regional.

Segundo Cruz (2009) as funções supletivas e redistributivas da União acontecem, essencialmente, no financiamento da educacional com as transferências de recursos para Estados, Distrito Federal e Municípios.

### 3.3.2.2. Segundo Período – 2002 a 2010

TABELA 15 – Articulação da COARIDE 2002 a 2010

Documento	Prioridades Argumentadas	Projetos Apresentados
Ata da 1ª Reunião Extraordinária Fevereiro/2002	Segurança Pública / Ausência de Plano Diretor nos municípios / UNISOL na RIDE: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Água</li> <li>• Deficiência de serviços em educação, saúde e cultura</li> <li>• Recolhimento de taxas e impostos</li> <li>• Ocupação desordenada</li> <li>• saneamento</li> </ul>	
Ata da 9ª Reunião Ordinária Abril/2002	Saneamento Básico / Orçamento / Segurança Pública /	Solicitação de um grupo de trabalho para cuidar de questões relacionadas à

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório."

<sup>26</sup> Art. 32, § 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

		segurança pública, educação e ocupação territorial / Zoneamento Ecológico e Econômico - ZEE da RIDE
Ata da 10ª Reunião Ordinária Agosto/2002	Ação conjunta entre Ministério da Integração e Cidades para execução de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano Diretor</li> <li>• Saneamento básico</li> </ul> Infraestrutura da RIDE / Empréstimos externos (BID) / Segurança Pública (violência e equiparação de salário dos policiais de GO com os do DF / Inclusão de Unaí, Cabeceira Grande e Buritis (municípios de Minas Gerais) no Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO)	Convênio do MI com a Secretaria de Planejamento de Goiás para a elaboração de 9 Planos Diretores / Expansão para outras áreas da RIDE do Polo de Tecnologia / Acordo de Cooperação Técnica entre União, Governos de Goiás, Minas e Distrito Federal para unificação das tarifas de transporte público / Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAF-M / Centro de Excelência em Educação – Projeto TABA, com a UNIPAZ
Ata da 11ª Reunião Ordinária Dezembro/2002	Falta de recursos financeiros para aprimoramento das administrações municipais e capacitação de quadros técnicos / Polo de gemas de Brasília / Polo de granito em Alexânia / Polo de mármore em Planaltina / Polo de quartzito em Pirenópolis / ordenamento territorial / preservação ambiental	Centro de Treinamento da Granja do Torto / Polo Piloto de Economia Popular de Valparaíso de Goiás / Pavimentação de estrada Brasília – Buritis (MG)
Ata da 12ª Reunião Ordinária Março/2003	Interesse em crescimento econômico que repercute favoravelmente em indicadores	

	sociais, tais como os municípios de Petrolina e Sobral / identificação de arranjos produtivos potenciais na região / Saúde na RIDE / Turismo	
Ata da 13ª Reunião Ordinária julho/2003	Infraestrutura educacional / Sanidade dos alimentos produzidos no entorno / saúde / transporte / Esporte e juventude – reforma dos centros esportivos / saneamento	Programa Escola Básica Ideal / Associação de Produtores em Goiás (parceria SEBRAE) / Formação de Grupos de Trabalho: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Saúde</li> <li>• Unificação de tarifas de transporte</li> <li>• Vigilância sanitária</li> <li>• Avaliação de Esporte Educacional</li> <li>• Saneamento Básico</li> <li>• Infraestrutura econômica e social</li> </ul>
Ata 14ª Reunião Ordinária Novembro/2003	Saúde / Esporte Educacional / Segurança pública / turismo / saneamento / recursos hídricos / produção agropecuária	Projetos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano de Saúde</li> <li>• Projeto Escola Ideal (UNDIME)</li> <li>• Projeto Segundo Tempo (Ministério do Esporte)</li> <li>• Formação de Conselhos Estaduais e Municipais de Turismo</li> </ul>

		<p>Formação de Grupos de trabalho:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Turismo</li> <li>• Permanente em Saúde</li> <li>• Inclusão da Sociedade Civil na COARIDE</li> </ul>
Ata 15ª Reunião Ordinária Abril/2004	<p>Financiamento externo do PRORIDE / Assentamentos rurais / Arranjos Produtivos Locais – APL / Turismo / Segurança Pública / Unificação de tarifas telefônicas / Planos Diretores</p>	<p>Plano de Trabalho para Assentamentos Rurais / Formação de Associação de Artesoes de Pedras de Cristalina / Projeto Missão Cruls e Turismo / Cooperação Técnica com SENAI de Goiás / Plano de Trabalho da RIDE / Plano Nacional de Segurança Pública / Escola Família Agrícola - Capacitação da comunidade para geração de renda / Formação de Grupos de Trabalho:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Arranjos produtivos locais – APL</li> <li>• Agricultura Familiar</li> <li>• Investimentos Prioritários</li> </ul>
Ata 02ª Extraordinária Agosto 2005	<p>Saúde / APL / Planos Diretores / Economia Mineral / Assentamentos Rurais / Turismo</p>	<p>Projeto: Fortalecimento das Ações Básicas de Saúde na RIDE</p>
Ata 03ª Extraordinária novembro 2006	<p>APL / Indústrias de destilarias / Transporte / Segurança Pública / Saúde / Planos Diretores /</p>	<p>Apresentação do projeto de expansão da UnB para o Entorno</p>

Esta fase foi intitulada pelo próprio Conselho como uma fase de consolidação institucional da RIDE DF e Entorno. Com os estudos em mãos, deu-se início aos projetos e programas. Nesse período, em 2003, houve a troca de gestão do governo federal onde, de uma política neoliberal, passou-se para uma política desenvolvimentista de centro-esquerda. Assumiu o poder o presidente Luís Inácio Lula da Silva, nos períodos de 2003 a 2010, em duas gestões. A fala do ministro do Ministério da Integração, que preside as reuniões do COARIDE, assegura que o interesse da gestão é o “crescimento econômico que repercute nos indicadores sociais”. O ministro cita, ainda, o exemplo de Petrolina e Sobral, como casos a serem seguidos.

Apesar de ter sido um período profícuo em quantitativo de reuniões, em manifestações de interesses por parte dos conselheiros e de ações efetivas, o período também demonstrou uma certa ação cooperada, mas não com a região, especificamente. Em diversos momentos as ações propostas já estavam estabelecidas como ações nacionais, sendo replicadas a alguns municípios da RIDE e em outros momentos, a apresentação de planos e projetos expostos era negociada diretamente com os entes da federação.

Uma das possíveis razões para tal procedimento pode ser a ausência de uma efetiva instância regional de gestão. O COARIDE é um conselho de participação governamental das esferas e não uma instância administrativa do território regional. Os mesmos programas e projetos são acordados com qualquer outro município brasileiro, por serem políticas nacionais.

No tocante à educação, esse período apresentou relações diretas com a educação básica em diversos momentos, seja em sua relação com infraestrutura ou esporte educacional ofertado dentro e fora de escolas públicas. Tivemos também o interesse na expansão da Universidade de Brasília para os municípios adjacentes à metrópole. Esse projeto conduziu a universidade para polos mais próximos aos municípios, mas ainda dentro do Distrito Federal. Foram implantados os polos descentralizados da UnB, no Gama, Ceilândia e Planaltina, regiões administrativas de Brasília.

A questão educacional foi apresentada, a partir de 2003, de forma clara em sua deficiência quanto à infraestrutura e qualidade de ensino, além da desigualdade comparada ao sistema educacional de Brasília. Para correção desse contexto, foram apresentados projetos como o desenvolvido pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, intitulado Escola Ideal ou o projeto que interliga esporte e educação, elaborado pelo Ministério do Esporte, intitulado Projeto Segundo Tempo.

O projeto da UNDIME tinha como objetivos reformar colégios, comprar equipamentos, capacitar e aumentar o quadro de professores, e os municípios, por sua vez, realizando o acordo com o governo federal, tinham o papel de erradicar o analfabetismo. O projeto não tinha sido elaborado para a RIDE, mas para todo o Brasil.

Em outros momentos, a relação com a educação era voltada para a formação para o mercado de trabalho, tornando-se uma intenção pontual relacionada aos setores de economia que necessitavam de trabalhadores qualificados. Dessa forma, sugeriu-se formação para os Arranjos Produtivos Locais - APLs identificados nos municípios, e também para profissionais da mineração, da agricultura e pecuária, para a qualificação dos servidores das prefeituras.

Quanto aos documentos e políticas educacionais, especificamente, pode-se considerar que esse período se constitui em uma etapa de retomada de planejamento, no sentido da construção de políticas. Entrou em vigor, em 2001, o II PNE, para um planejamento de dez anos, com articulação em Estados, Distrito Federal e Municípios. O plano foi considerado à época uma concertação de vontades desdobradas em acordos coletivos. (WERTHEIN, 2001).

Dentro de seus princípios consta a intenção do entrelaçamento intergovernamental com conduções para uma integração intergovernamental. Segundo o próprio PNE, a intenção é evitar a sobreposição de ações, o isolamento de atores e o desperdício de recursos. Por essa razão, o PNE foi instituído de maneira compulsória para Estados, Distrito Federal e Municípios. Ficou estabelecido para a União o papel indutor de oferta educacional de qualidade e de cooperação técnica e financeira, com o intuito de reduzir diferenças regionais.

O momento em que o Plano mais se aproxima com uma oportunidade de articulação da educação planejada para reduzir dificuldades e desigualdades regionais, sejam elas metropolitanas ou não, é o momento em que identifica as dimensões da integração de esforços.

Define o Plano que são três as dimensões da integração: a primeira, e entre os entes da federação; a segunda, entre governos e organismos não governamentais; e a última, entre setores, podendo haver a articulação da saúde, da assistência social ou outro setor com a educação. O objetivo desta última dimensão é evitar a compartimentação do atendimento ao ser que é único (criança, jovem ou adulto)

Entretanto, no momento da definição das diretrizes, objetivos e metas a integração não se delineia como tema a ser problematizado, debatido, concertado e deliberado. Entende-se, nesse ponto, que apesar de um discurso inicial com intenção de interação, o setor educacional não consumou as formas ou interesses de uma efetiva construção de cooperação e interação que saísse do posto legalmente como articulação vertical entre os entes federados.

### 3.3.2.3. Terceiro Período – 2011 a 2014

O terceiro período de análise foi marcado por uma longa ausência de reuniões. Após aquela ocorrida em 2006, uma reunião extraordinária, os anos seguintes ficaram sem debate no COARIDE. A retomada dos trabalhos aconteceu com a reunião que abre nosso terceiro período de análise e a aprovação, somente em 2011, do Regimento Interno da COARIDE.

TABELA 16 – Articulação da COARIDE 2012 - 2014

Documento	Prioridades Argumentadas	Projetos Apresentados
Ata da 16ª Reunião Ordinária Dezembro/2011	Regimento Interno / Formação de Grupos de Trabalho Permanentes: a) Mobilidade Urbana e Semiurbana; b) Orçamento e Incentivos Fiscais e Creditícios; c) Segurança Pública; d) Inclusão Social e	

	Produtiva; e) Saneamento Básico; f) Copa do Mundo de Futebol de 2014 e g) o Programa Especial de Desenvolvimento Integrado do Entorno do Distrito Federal.	
Ata da 17ª Reunião Ordinária Agosto/2012	Saneamento Básico / Orçamento / Revisão do Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal - PRORIDE	Plano de Saneamento Básico para Regiões Integradas de Desenvolvimento / Plano de Resíduos Sólidos no Distrito Federal e Entorno
Ata da 18ª Reunião Ordinária Dez/2012	Saneamento básico (resíduos sólidos) / Turismo	Projeto Brasil Central Tur – Turismo no Coração do País / Programa de Industrialização da RIDE /
Ata da 19ª Reunião Ordinária Agosto/2013	Ampliação da RIDE / mobilidade urbana e semiurbana / capacitação /	Projeto Capacitação e Desenvolvimento da Cadeia Produtiva dos Resíduos Sólidos Urbanos / Projeto Rota do Artesanato / Projeto Mulheres que fazem / Programa Temático de Patrulhas Mecanizadas (PPM) / Programa Temático de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável (PDS)
Ata da 20ª Reunião Ordinária Maio/2014	Revisão do Regimento Interno	

Não somente para a educação, mas de uma forma geral, o terceiro período, no que se refere às ações do COARIDE, foi improdutivo. As atas do conselho apresentam uma esfera interessada mais em nomeações e exonerações de conselheiros e menos em pautas de ação. Para a educação básica da região nada aconteceu, nem mesmo uma avaliação de projetos apresentados em outros momentos.

Contudo, em uma ação do Grupo de Trabalho – GT responsável pela revisão e aperfeiçoamento do Decreto que regulamentou a criação e funcionamento da RIDE, em 2014, houve um Seminário intitulado “Perspectivas para o Desenvolvimento da RIDE – DF: Aperfeiçoando as Instâncias e os Instrumentos de Gestão”.

Nesse seminário, a prefeita de Valparaíso de Goiás, em palestra intitulada “O papel dos municípios na gestão da RIDE – DF” expôs a necessidade de apoio ao setor educacional dos municípios, em especial ao Ensino Médio, que é responsabilidade do Estado. Afirmou a prefeita que as vagas oferecidas nos municípios não suprem a demanda por vagas nos municípios da RIDE, forçando uma busca pelo serviço em Brasília.

Esse relato é fruto de observação direta e refletiu a voz, mesmo que única, ao pleito de inserção da FPIC Educação na agenda pública. As ideias expostas pela prefeita não constam na ata do evento. Mas, ela é uma das entrevistadas e seu depoimento será trabalhado nos próximos capítulos.

Quanto à busca por elementos de integração e cooperação para o diálogo e a construção de políticas educacionais de dimensão metropolitana a partir do setor educacional, esse período não promoveu nacionalmente nenhum instrumento de gestão próprio. O III PNE estava, nesse momento, em construção ou em alguns momentos em conflito político de aprovação no Congresso. Vale lembrar que esse foi um momento de esfacelamento da política brasileira, com a destituição articulada da presidente eleita. Pontos importantes de convergência da educação com o setor petrolífero brasileiro promoveram enormes conflitos de interesse. O III PNE somente foi aprovado no final de 2014.

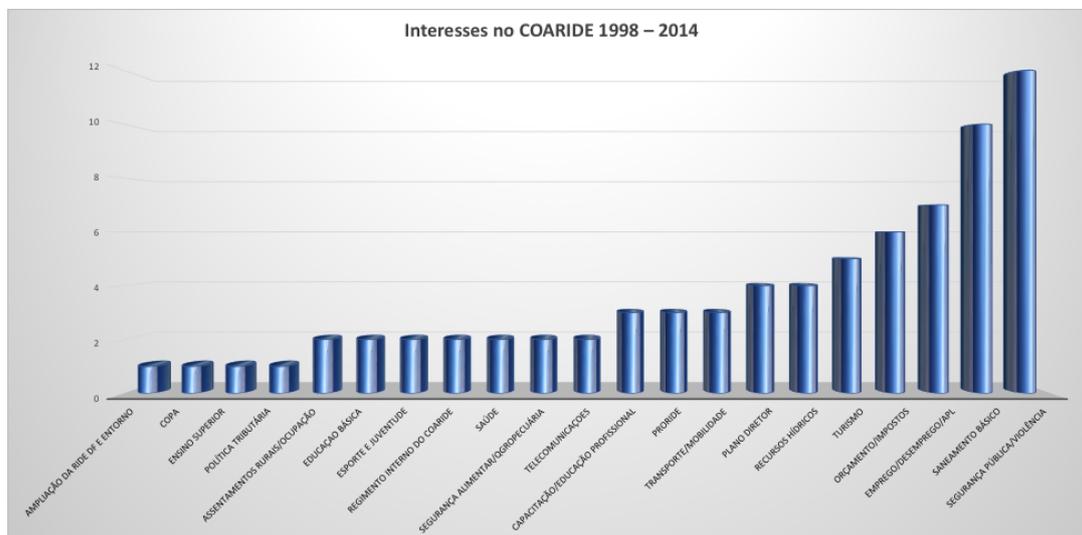
### **3.4. Síntese do Capítulo**

De acordo com pesquisa realizada pela CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal (2014), aproximadamente 10% da população que reside nos municípios goianos e estuda busca se matricular em estabelecimentos de ensino no Distrito Federal. Ao mesmo tempo, o número de pessoas nessas cidades que não concluíram seus estudos e também não estudam, mas que estão em idade escolar chega, a 44,4%.

Esse quadro reforça um problema que ainda não alcançou a agenda metropolitana de fato. Por diversas vezes a questão educacional foi citada nas

reuniões do COARIDE. O gráfico abaixo nos apresenta os principais interesses apresentados neste respectivo conselho em comparação com as questões de educação básica.

GRÁFICO 4 – Interesses no COARIDE 1998 – 2014



Fonte: Elaboração própria baseada nas atas do COARIDE

A primeira vez que a temática da educação básica foi inserida como ponto de pauta nas reuniões do conselho foi em 2002. Apesar de ela estar no segundo grupo de interesse, pontos incluídos no primeiro ou nos demais grupos foram melhor trabalhados e executados, tais como o regimento interno, esporte e juventude ou segurança alimentar.

Em contraposição ao setor metropolitano, no setor educacional a questão metropolitana não foi articulada para solucionar os problemas. Ocorreram algumas reuniões com todos os municípios da RIDE e Brasília para acompanhamento do MEC na implementação de um de seus projetos, a Educação Integral. Em nenhum momento, a educação metropolitana foi nominada em planos educacionais. No nível estadual, distrital e municipal, para piorar, sequer houve plano durante os três períodos.

Ao mesmo tempo, os problemas no setor educacional foram se agravando. O ensino fundamental, conforme os mapas históricos, inicia o atendimento no primeiro período com proporção positiva e decai, em seguida, em sua capacidade de universalizar a etapa. Vale lembrar que esta é responsabilidade do município, com ajuda ou oferta ainda pelo Estado, em muitas cidades.

Ao mesmo tempo, é essa etapa de ensino, responsabilidade mista entre Municípios e Estado, que apresentou maior alcance de atendimento frente à população. Vale ressaltar o problema dos anos finais de ensino fundamental com a defasagem idade-série. Isso representa que um número grande de jovens que deveriam estar fazendo o ensino médio, na verdade, ainda cursam o ensino fundamental. Outra explicação, essa sem o devido controle, pode ser o deslocamento de estudantes entre municípios e entre municípios e Brasília.

O excesso de matrículas para o período, frente ao tamanho de sua população, pode refletir também um atendimento da população adulta em busca da conclusão da educação básica. O conhecimento exato das razões desse de matrículas resulta em oportunidades de pesquisas educacionais e não era foco específico dessa pesquisa.

Por fim, o ensino médio, responsabilidade única do Estado, demonstra toda sua incapacidade de universalizar e atender os jovens em sua idade e série correta. Também é nesse período que o deslocamento dos jovens para Brasília se torna mais efetivo. Muitos jovens buscam o ensino médio na Capital não somente com foco na melhor qualidade de ensino ou de infraestrutura, mas pela ausência de vagas em seus municípios.

Dirigem-se à Brasília em busca de uma educação pública de qualidade, fato que se repete silenciosamente. Os deslocamentos cotidianos ocorrem sob o manto opaco da transparência, que na verdade parece querer mesmo ocultar.

Santos, Bessa e Lúcio (2017, p. 74) reforçam que

*“Brasília vem recebendo silenciosamente os estudantes dos municípios goianos adjacentes sem conseguir contabilizá-los com precisão, uma vez que para fazer a matrícula existe um pequeno processo de seleção baseado na Unidade de Vizinhança da Residência ou Trabalho - UVIRT. A família precisa, assim, informar o CEP<sup>27</sup> de sua residência ou do local de trabalho. Caso o CEP seja de localidade fora do Distrito Federal o sistema de matrículas de Brasília rejeita automaticamente a inscrição. ...*

---

<sup>27</sup> Código de Endereçamento Postal

*No período de efetivação da matrícula os pais ou responsáveis precisam encaminhar a documentação comprobatória informada na UVIRT. Segundo a Estratégia de Matrícula de Brasília (2016) “em nenhuma hipótese será negada matrícula nas etapas e nas modalidades da Educação Básica em função de documentação incompleta”. Desta forma, a descoberta do efetivo local de residência dos estudantes se dá durante o ano letivo em cada unidade escolar”.*

Esse fato reforça o argumento de que a educação está assertivamente incluída como uma responsabilidade a ser trabalhada entre os entes que compõem a RIDE DF-Entorno.

A pretensão da lei é a de que estes responsáveis possam articular soluções para os problemas provenientes do setor educacional ou outros. Entende-se que, seja em função da ausência do serviço, da baixa quantidade ofertada à população ou da baixa qualidade neste mesmo contexto possam provocar problemas à sociedade e que precisem de soluções coletivas. O Estatuto das Metrôpoles as chama de Funções Públicas de Interesse Comum, e estas devem ser escolhas realizadas pelos estados ao instituírem suas regiões metropolitanas.

Os dados nos comprovam que, historicamente, esse território veio sofrendo dificuldades na oferta universal desse serviço. O quadro de baixa escolaridade populacional dos municípios, na atualidade, os prende em uma teia de limitação ao desenvolvimento local e por consequência, da própria região.

Uma vez conhecida a tentativa de, ao menos, pensar na questão educacional do território metropolitano e do expresso conhecimento do contexto histórico de necessidade de atenção para a educação metropolitana, cabe compreender como se processa a construção dessa questão em problema público por seus atores.

Cabe, também, buscar compreender os argumentos que os atores possuem para atuarem em cooperação na gestão da educação se esta for considerada um comum. E cabe buscar, ainda, compreender como se processa a construção da política pública de educação no território metropolitano de Brasília. Este é o objetivo do capítulo que se segue.

## CAPÍTULO 4

### A CONSTRUÇÃO DA EDUCAÇÃO DE DIMENSÃO METROPOLITANA COMO UM PROBLEMA PÚBLICO E UM COMUM



*Et les hommes mais proches,  
mais amis, égaux finalement.*

Et les hommes deviennent plus proches, plus amis et, par-dessus tout, égaux.

Niemyer, 1965

*“Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional. Pois, se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade. (Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova - A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao governo – 1932)*

A epígrafe acima anuncia a importância da educação nos processos de desenvolvimento de países e sociedades. Ela integra o documento Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, do início do século. Expressa, portanto, o reconhecimento de um grupo de atores que já intentava pontuar a educação como um constante e necessário serviço público.

Esse reconhecimento não aconteceu somente no Brasil. Antes dos autores da citada epígrafe, os países de economia central, já tinham compreendido a necessidade da centralidade da educação e já tinham a elevado a um problema público a ser resolvido.

O reconhecimento do poder da educação como transformador de realidades deixou, dessa forma, o discurso, e ganhou comprovação econômica e relevância em políticas públicas. Segundo Chang (2004), os países hegemônicos da economia global, para promoverem seus respectivos processos de desenvolvimento, lançaram mão de várias estratégias, entre elas, o fortalecimento da educação básica e superior, bem como do desenvolvimento de pesquisas.

Chang (2004) cita exemplos como o dos Estados Unidos, entre os anos de 1840 a 1900, que expandiram em 80% o financiamento na educação básica; da Alemanha, no início do Século XIX, que promoveu sua reforma educacional, construiu e reformou escolas e universidades, e reorientou o processo educacional rumo à ciência e tecnologia, oferecendo bolsa de estudos para estudantes talentosos; da França que, com o intuito de fortalecer seu potencial

tecnológico, criou diversas instituições de pesquisa e ensino durante a gestão de Napoleão III (1848-1870); da Suécia que, no início do Século XIX, como a França, também tinha o interesse no desenvolvimento tecnológico e para tanto subsidiou viagens de estudos e pesquisa aos seus estudantes, criou em 1809 o Ministério da Educação, tornou o ensino básico obrigatório e criou institutos de pesquisas tecnológicas no ensino superior.

O encontro teórico-prático e estratégico da educação como elemento imprescindível para o desenvolvimento econômico foi elevado à reconhecimento científico mundial após a Segunda Guerra Mundial. Estes estudos foram desenvolvidos inicialmente por Theodore W. Schultz, que possuía curiosidade em saber as causas da rápida recuperação econômica da Alemanha e Japão após o conflito. Schultz concluiu que a força motriz desses dois países se centrava na saúde e na educação da população, e iniciou sua teoria do capital educacional, base para a teoria do capital humano.

Schultz tinha um olhar utilitarista da educação, vendo-a comum insumo de produção. Em 1950, descreveu-a como a mais forte capacitação para o trabalho, bem como um fator econômico de produção. Por esse viés determinava ser a educação o elemento que explicava a desigualdade econômica entre nações, grupos ou indivíduos. Essa teoria fortaleceu a ideia que Estados e nações deveriam investir em educação a partir de interesses e critérios econômicos, se quisessem transpor o nível de subdesenvolvimento.

Outro ponto crítico da teoria era a de que todos os indivíduos nasciam com as mesmas “predisposições naturais demarcadas pela busca racional do que é agradável e útil” (FRIGOTTO, 2008:47) e que, portanto, todos estariam em iguais condições para promoverem seu próprio desenvolvimento pessoal. Segundo Frigotto (2008) esta é uma concepção positivista e funcionalista da educação e do conhecimento.

Apesar das críticas, no entanto, as orientações internacionais para investimento na educação como estratégia de desenvolvimento continuaram a ser fortalecidas e, como resultado prático, o Banco Mundial passou a incluir como estratégia política, na década de 1960, o setor social nos seus créditos. Saúde, educação e nutrição passaram a ser “requisitos humanos essenciais à produtividade” (FONSECA, 1998: 7). Esta era claramente uma visão do

liberalismo clássico na associação entre estas categorias de estudo e as ideias de desenvolvimento.

Portanto, as concepções de desenvolvimento que foram concebidas após a década de 1960 não incluíam somente as noções de crescimento econômico e progresso, mas também as de justiça social e de bem-estar dos povos (RIST, 2001). Nessa nova concepção, a construção do bem-estar dos povos passava essencialmente por educação, saúde, ou seja, serviços básicos de manutenção da vida.

Compreende-se, assim, que a centralidade da educação para processos de desenvolvimento em diversos países foi considerada um fato que resultou em políticas públicas para sua implementação.

Após o conhecimento do contexto histórico e atual de carência educacional da área estudada apresentado nos capítulos anteriores, este último capítulo busca compreender como se processa a construção de políticas públicas educacionais metropolitanas, uma vez que, teoricamente seu reconhecimento como elemento importante e impulsionador de desenvolvimento se faz presente. O principal recurso para essa análise são os argumentos emitidos pelos entrevistados.

Porém, como bem pontua Cefaï, (1996: 54) “problemas públicos não são dados naturalmente, nem designados em lei”. A inclusão da educação como FPIC na legislação de metrópoles não resultará naturalmente em processos de políticas públicas para serem resolvidos. Os problemas públicos não passam a existir a partir de atos decretados pelo poder público. Os problemas públicos são questões de interesse coletivo que precisam ser resolvidos, mas seu reconhecimento ocorre socialmente.

Dessa forma, inicia-se a análise pela caracterização dos atores envolvidos no processo de construção de políticas públicas e o papel de cada um no território metropolitano escolhido para estudo. Vale ressaltar que parte desses atores (seus representantes) foram entrevistados para que se possa compreender a leitura do problema pelo grupo e seus argumentos.

Para Sacrini (2016: 8) a argumentação é uma prática social de defesa de teses, de ideias e posições que possui um caráter de atividade discursiva e se apresenta por meio de justificativas racionais. Os argumentos, segundo o autor, são as “estruturas discursivas”, os “produtos dos processos discursivos”,

ou seja, são os elementos contidos nos processos discursivos. São eles que indicarão pistas do processo possível de construção de políticas públicas de educacionais de dimensão metropolitana.

#### 4.1. Reconhecendo os atores e seus papéis

Cabe compreender quem são os atores envolvidos na construção de políticas públicas, na compreensão e condução da temática com possibilidade de torná-la um problema público/publicização, e que também poderão contribuir com a constituição do público/envolvidos, no processo de retroalimentação da construção do problema público.

TABELA 17 – Quadro de Atores

Ator	Escala de Atuação	Papel
Ministério da Educação	Federal	Elaborar diretrizes e coordenar a construção de planos nacionais e regionais. Especificamente, busca alinhar planos subnacionais ao PNE e instalar redes de fomento à cooperação entre os entes federativos.
Ministério da Integração	Federal	Preside o COARIDE e tem por finalidade ser o articulador neutro entre os três Estados componentes da RIDE. Seu objetivo é coordenar as ações dos entes federados da RIDE para promover a redução das desigualdades na região. Em especial, programar a integração e a unificação dos serviços públicos de interesse comum.
Governos Estaduais e Distrital	Estadual	Integram o COARIDE e promovem entre si consórcios para solucionarem problemas comuns identificados, tais como o CORSAP – DF/GO <sup>28</sup> , de gestão associada de resíduos sólidos e água pluvial.

<sup>28</sup> Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás - <http://corsapdfgo.eco.br/apresentacao/>

		Nesta tese, foram entrevistadas as Secretaria de Educação do DF e a Subsecretaria Regional <sup>29</sup> de Educação de Planaltina de Goiás Estado de Goiás. Os municípios adjacentes de Brasília são coordenados por 4 Subsecretarias Regionais, que representam o Estado.
Governos Municipais	Municipais	Representar os municípios no COARIDE. Somente um município representa todos os demais. Desenvolvem, também, suas funções locais, entre elas a de Educação. Criaram em 1988 a AMAB <sup>30</sup> com o objetivo de abordarem os problemas vivenciados pelo desenvolvimento rápido e desordenado de Brasília.
Sindicatos de Professores	Estadual e Municipal	Defender e representar a categoria de educadores com o objetivo precípua de garantir melhorias nas condições de vida e de trabalho. Entre suas ações está a de colaborar, como órgão técnico e consultivo, com o estudo e a solução dos problemas que se relacionam com sua categoria. Esta ação garante o papel consultivo dos Sindicatos nos programas, projetos

<sup>29</sup> A Secretaria de Educação do Estado de Goiás coordena toda a educação do estado por meio de Subsecretarias Regionais. A área pesquisada nessa tese é coberta por 4 Subsecretarias Regionais - SR a saber: SR Formosa (atende os municípios de Cabeceiras, Flores de Goiás, Formosa e Vila Boa), SR Planaltina de Goiás (atende os municípios de Água Fria de Goiás, Alto Paraíso, Planaltina de Goiás, São João da Aliança), SR Novo Gama (atende os municípios do Novo Gama, Cidade Ocidental e Valparaíso de Goiás) e a SR Luziânia (atende os municípios de Luziânia e Cristalina).

<sup>30</sup> Associação dos Municípios Adjacentes a Brasília (AMAB) instituída em 1988 pelos municípios integrantes da antiga Região Geoeconômica de Brasília – RGEB, criada em 1972 e que foi a primeira configuração regional tendo a Capital Federal como unidade federativa central. A RGEB deu origem à RIDE. A AMAB, portanto, é composta pelos 22 municípios que integram a RIDE DF e Entorno, excetuando somente a Capital Federal.

		e atos desenvolvidos pelas secretarias estaduais e municipais de educação.
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT	Federal	Representa o cidadão para resolverem problemas em diversas áreas jurídicas, como infância e juventude, consumidor, crime, educação, infância, saúde, entorpecentes, família, meio ambiente, patrimônio público e outras.
AMAB	Regional	Fortalecer politicamente e administrativamente a região, tendo em vista as necessidades dos municípios. Busca articular o desenvolvimento de políticas públicas para o desenvolvimento econômico, social e ambiental dos municípios.

O Ministério da Educação, seguindo orientações da Resolução N° 01, de 23 de janeiro de 2012, coordena, atualmente, pela Diretoria de Cooperação e Planos de Educação/Coordenação Geral de Cooperação Federativa, a implementação dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação – ADE. Por meio dessa área vem questionando Estados, Distrito Federal e Municípios sobre a existência de novos territórios colaborativos de implementação de sistemas educacionais.

Segue como normativos o Art. 211 da Constituição Federal, a Lei 9.394/96 e Municípios e a Emenda Constitucional 59/2009, que altera o Art. 214 da Constituição Federal. Todos determinam a organização de sistemas de ensino em regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal. Este é o modelo de ação que foi anunciado no capítulo 3 como federalismo de cooperação.

Normalmente, o federalismo de cooperação segue a linha vertical de cooperação. A ADE tem, no entanto, uma proposta de “colaboração territorial basicamente horizontal entre os entes federados, visando assegurar o direito à

educação de qualidade e ao desenvolvimento territorial e geopolítico”. (CNE, 2012)

Essa forma de atuação poderá contar com a participação de organismos não governamentais, mediante convênios ou termos de cooperação, abrindo a possibilidade para novos atores no setor educacional e uma gestão social. A implementação das ADE ainda é algo novo e de pouco conhecimento pelos gestores educacionais brasileiros, mas poderá realizar um duplo modelo de gestão e cooperação interfederativa. (GRÁFICO 05)

GRÁFICO 5 – MODELO DE AÇÃO COOPERADA ENTRE ENTES DA FEDERAÇÃO



### Legenda:

-  Cooperação federativa verticalizada entre entes de limites político-administrativos diferentes
-  Cooperação federativa horizontalizada entre entes de mesmo nível de poder
-  Cooperação federativa verticalizada

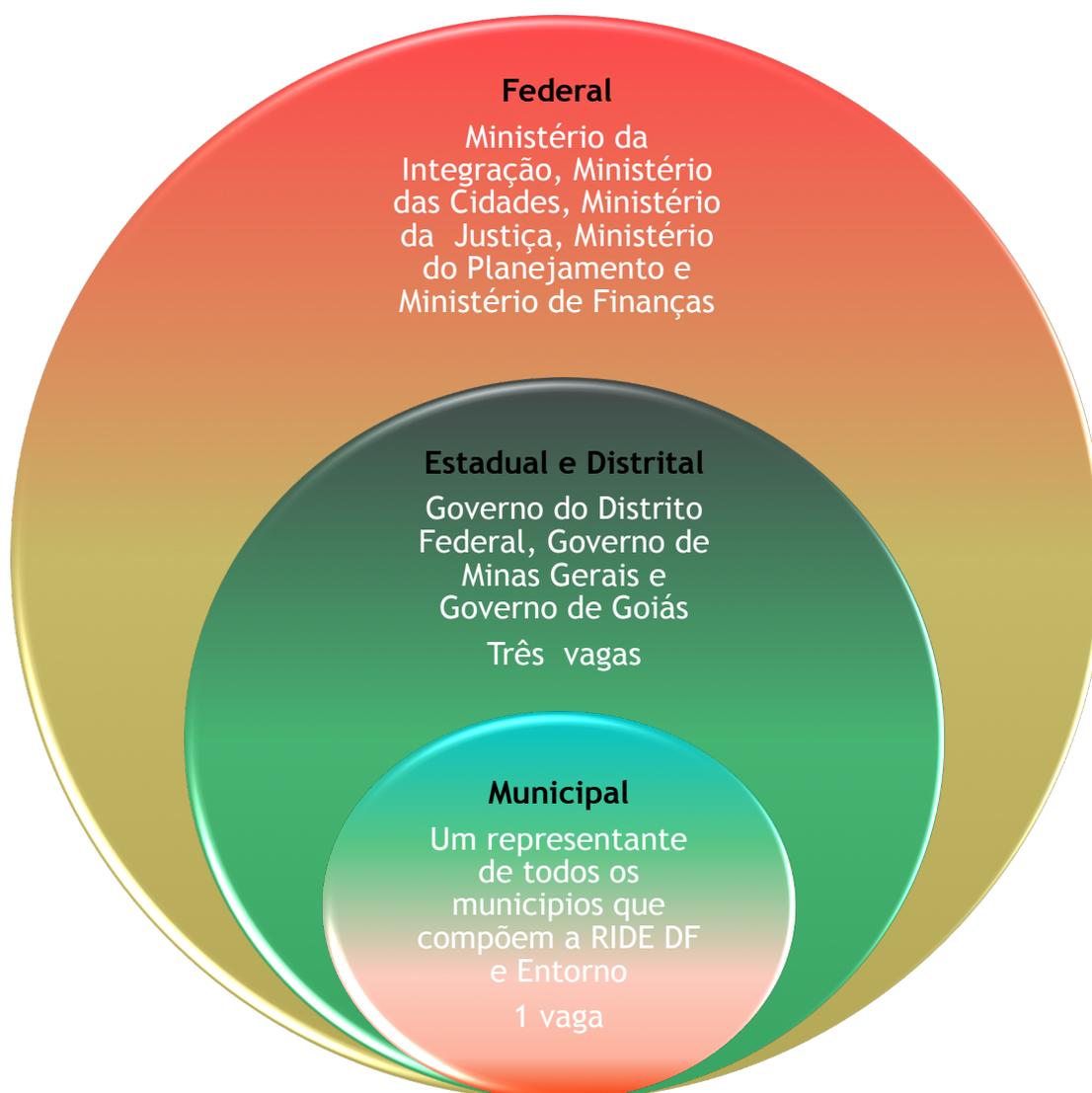
Fonte: Elaboração própria

A possibilidade de cooperação federada verticalizada entre DF e municípios de outros Estados, ou Estados e municípios de entes político-

administrativos diferentes, é exatamente a situação posta pela RIDE. Como já foi mencionado em momentos anteriores, o Brasil possui três RIDE e a desse estudo é a RIDE DF e Entorno.

Cabe esclarecer, ainda, que o único espaço de deliberação regional existente é o COARIDE, do qual fazem parte o Ministério da Integração, os governos estaduais e um representante dos governos municipais, conforme diagrama abaixo. Não há um espaço regional de discussão específica sobre as questões educacionais no território metropolitano. A União atua como elemento neutro na articulação entre os Estados.

GRÁFICO 6 – Quadro de atores do COARIDE



Fonte: Santos, Bessa e Lúcio (2017: 47)

Percebe-se nesse gráfico que a sociedade civil não tem assento no Conselho da RIDE, e suas experiências e necessidades são levadas em temáticas por entes governamentais, somente. As temáticas prioritárias do COARIDE foram anteriormente apresentadas no capítulo 3 e centram-se, principalmente, em torno da questão do transporte, saneamento e segurança.

Quanto ao MPDFT sua ação indireta tem fortalecido a necessidade de revisão da interação entre os entes federados que compõem a RIDE. Como exemplo, temos questões ligadas ao atendimento de saúde em Brasília para habitantes de municípios oriundos da RIDE DF e Entorno e, mais recentemente, o reforço no atendimento de vale-transporte para profissionais da educação e o passe livre para estudantes que não morem em Brasília.

Cabe aqui ressaltar o posicionamento do Promotor Quadros (2007) sobre as questões que afligem a RIDE DF e Entorno, e publicado no site do MPDFT:

*“Analistas afirmam que a expansão demográfica na região, provocada pela inauguração da Capital e a implantação de núcleos urbanos – ilegais e legais – ao longo das estradas federais (BRs 040 e 070), além dos limites Sul e Sudeste de Brasília, até recentemente, teve a conivência de governos municipais e a omissão de governos estaduais, do Distrito Federal e do próprio governo federal. A especulação imobiliária dentro e fora de Brasília foi prevista desde o final dos anos 1950, por ocasião dos estudos para a mudança da Capital. Ações governamentais para saneamento urbano e ambiental sempre estiveram aquém da demanda. Em Brasília, uma administração marcadamente clientelista e avessa à valorização da diversidade cultural e da participação social foi omissa na implementação das políticas públicas de assistência social, de cultura, de educação, de saúde. Salvo insignificantes exceções, até recentes anos, ignoraram-se completamente os direitos sociais. Esqueceram-se de que, sem desenvolvimento social, o progresso econômico jamais será atingido”.*

Conclui-se, com o posicionamento do autor, corroborado pela instituição, que o MPDFT entende que a defesa dos direitos dos cidadãos da RIDE precisa

ser efetivada e requerida todas as vezes em que o cidadão desse território metropolitano se sentir fragilizado. A questão, aqui, é que é o cidadão precisa acionar o MPDFT para que ele possa agir. Sem essa motivação, apesar dos dados apresentarem necessidade, como apresentado no capítulo 3, o órgão não poderá atuar.

Quanto à AMAB, uma instituição criada em 1988 para buscar soluções aos problemas ocorridos do processo urbano célere da região em função da transferência da Capital, há que se lembrar que essa associação possui em sua presidência um prefeito escolhido entre seus municípios associados. Este fato a torna um ente quase estatal.

No nível estadual/distrital, a Secretaria de Educação do Distrito Federal, atendendo solicitação do MEC, coordenou a implantação, em 2014, do Comitê Gestor da Educação Integral na RIDE. O MEC conduziu, até a troca de gestão em 2015, a educação integral como carro-chefe de sua política para a educação básica. O referido comitê tinha como objetivo monitorar a implantação local da educação integral. A Nota Técnica N°387/2015 do MEC se refere à:

*“importância dos Comitês como espaço democrático para discussão de políticas locais educacionais, assumindo desafios na construção de uma nova realidade que envolva corresponsabilidade e interação com o processo educacional nos territórios.” (MEC, 2015)*

Foram realizadas reuniões do Comitê durante o ano de 2016 e 2017, contudo, as reuniões tinham caráter eminentemente pedagógico de monitoramento da educação integral, sem realizações de cooperação entre os entes. O foco continuou estadual/distrital e municipal, sem proposições de dimensão metropolitana.

## **4.2. Educação Metropolitana é um Problema Público?**

*“Problemas públicos não são naturalmente dados, nem designados em lei. Eles não são apenas determinados por interesses materiais mais ou menos dominantes, ou hierarquizados de acordo com padrões culturais mais ou menos compartilhados. São a questão das operações de seleção e foco, de argumentação e dramatização, que as*

*elevam a um certo "grau de generalidade", dando-lhes um peso de realidade ou legitimidade." (CEFAÍ, 1996:54)*

A leitura inicial, por parte dos atores, da necessidade de articulação entre os entes que compõem o território metropolitano de Brasília, para cooperarem na oferta do serviço público educacional à população da região apresenta-se, ainda, em sua fase embrionária.

Apesar do contexto histórico apresentado no capítulo 3 e da caracterização atual dos municípios e do Distrito Federal, apresentada no capítulo 2, a construção da educação de dimensão metropolitana como um problema público, segundo a teoria que embasa esta tese, está em processo de publicização e experimentação.

A problematização da questão ainda não é de conhecimento claro para todos os diretamente envolvidos, e a necessidade de relações para a cooperação federativa entre entes de unidades federativas diferentes, em novos recortes territoriais como as RIDE, se apresenta ainda mais como uma inovação. Ao mesmo tempo, não podemos dizer que os contornos do problema não existem.

O Governo do Distrito Federal, por exemplo, no Plano Distrital de Educação para o período regente de 2015 a 2024, faz referência diversas vezes às metas levando em consideração a RIDE DF e Entorno e não o que, para a CODEPLAN, é denominada de Área Metropolitana. Afirma o documento que:

*"A influência do Distrito Federal sobre essa RIDE apresenta-se de forma diferenciada e nem sempre positiva, caracterizando-se pelo núcleo de alta concentração de riqueza do País, cercado de Municípios com baixo grau de desenvolvimento e pouca capacidade de atração de investimentos. Assim, essa área de influência – polarizada pela Capital – precisa desenvolver-se **de modo a reduzir os fluxos intensos com o Distrito Federal** e desenvolver ações integradas e intersetoriais com o objetivo de reduzir as desigualdades de nível de vida entre as regiões e promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento. O PDE-DF deve incorporar esses objetivos e servir de instrumento que*

*orienta os programas e ações de educação como vetor do desenvolvimento regional”. (GDF, 2015: 33)*

O referido documento não explicita a razão dos fluxos, nem quantas pessoas se deslocam especificamente para o setor educacional, mas afirma a necessidade de reduzi-los. Para isso, reforça ser a educação um vetor de desenvolvimento regional, e se propõe a ajudar os municípios da RIDE. O GDF se propõe a contribuir com o desenvolvimento municipal da educação da RIDE a partir das seguintes estratégias:

*“11.5 – **Promover e coordenar, intersetorialmente, projetos e programas de inserção de sujeitos de direito ou comunidades no mundo do trabalho na observância dos arranjos produtivos locais na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE.***

*11.9 – **Promover e coordenar, intersetorialmente, a expansão e a descentralização da oferta de cursos nas comunidades da RIDE e garantir maior acessibilidade, abrangência e integração da região.***

*11.10 – **Integrar e coordenar, intersetorialmente, sistemas de planejamento regional com gestão democrática, por meio de inovação tecnológica e de gestão de inteligência, de forma a contemplar abordagem sistêmica de estratégias e de ações de EPT<sup>31</sup> na RIDE.***

*12.7 – **Assegurar ampliação de 50% das vagas ofertadas pelo sistema distrital de ensino superior para os estudantes das escolas públicas municipais e estaduais da RIDE até o primeiro ano de vigência deste Plano***

*12.20 – **Assegurar cursos de extensão nas instituições distritais públicas de ensino superior para o aprimoramento do conhecimento da população idosa do Distrito Federal e da RIDE.***

---

<sup>31</sup> Educação Profissional e Tecnológica

*E “subsidiar planos de educação do Distrito Federal e dos 22 municípios da RIDE”. (GDF, 2015: 100)*

Em que pese serem estratégias de grande pretensão, revelam a preocupação do setor educacional para com a RIDE DF e Entorno por ser esta a dimensão territorial normatizada pela União e prioritária para planejamento regional.

Entretanto, como a proposta Constitucional é de exercer um federalismo de cooperação, esta pesquisa buscou dialogar com representantes dos atores gestores do território e do setor educacional apresentado acima para compreender a leitura do público (coletivo) diretamente envolvido sobre o tema. Não foram entrevistados todos os atores, mas os que foram entrevistados apresentaram simetrias em suas posições.

Foram entrevistados: o Ministério da Integração Nacional, o Sindicato dos Professores do Distrito Federal – SINPRO-DF, a Secretaria de Educação do Distrito Federal, a Secretaria de Educação de Goiás/Departamento Regional de Ensino (Planaltina de Goiás), a Prefeitura de Valparaíso de Goiás, a Prefeitura de Luziânia/Secretaria Municipal de Educação, Prefeitura de Alexânia/Secretaria Municipal de Educação, Prefeitura de Cidade Ocidental/Secretaria Municipal de Educação e a Prefeitura do Novo Gama/Secretaria Municipal de Educação.

Se um problema público precisa ser vivenciado e percebido em processo de interação e interlocução entre os atores (CEFAÏ, 1996, 2012), para assim o definirem, percebe-se que a interação e interlocução não estão ocorrendo entre os atores de forma a delimitar o problema público no campo educacional. Muitos deles possuem leituras de que o problema existe, mas sua concepção e limitação são diferentes.

Para o Sindicato dos Professores do Distrito Federal, por exemplo o “problema é público porque é de todos”. O sindicato o lê como um problema de atendimento (vagas e manutenção da qualidade), além de ser também um problema cultural. Nas palavras do Sindicato,

*Essa nossa condição política administrativa e geográfica ao mesmo tempo que dinamiza o DF, pois nos misturamos com os municípios vizinhos, também provoca uma situação de conflito e de identidade até. A pessoa*

*tem um cotidiano no DF, mas é moradora de Goiás ou de Minas e em realidades bastante diferentes, uma vez que esses Estados não possuem a mesma realidade que o DF.*

*Nós no DF não estamos preparados para receber a demanda externa que recebemos. Acabamos por ter um conflito cultural, pois a realidade familiar e histórica dos municípios ao lado é diferente da história de uma cidade como Brasília. Já é naturalizado que parte do entorno conviva conosco e busque nossas escolas. Estão em busca de escolas melhores, com esperança de formações melhores. A demanda maior é especialmente para o Plano Piloto.*

O Sindicato compreende a situação problemática da educação, pelo ponto de vista de Brasília, e consegue identificar, até mesmo, qual Região Administrativa vem historicamente recebendo os alunos residentes dos municípios adjacentes à Capital.

O posicionamento do Município de Alexânia, porém, é outro. Para eles, vagas não são problemas, eles possuem escolas de ensino fundamental com poucos estudantes. Possuem, entretanto, problemas com a formação continuada de seus servidores e para isso desejariam auxílio da metrópole. Segundo eles,

*“temos déficit de alunos no ensino fundamental 1 e 2. Não alcançamos a meta de quinze alunos na sala de aula [...] A nossa população que se desloca para estudo vai para Anápolis, em razão do trabalho dos pais*

*Temos problemas de qualificação dos professores de história, geografia, ciências. No conteúdo em que ele ministra a disciplina, não somente na metodologia de ensino dessas áreas. Os professores não puderam voltar à universidade para fazer uma reciclagem de conteúdo.*

*Não conheço nenhum estudo institucionalizado ou informal que nos forneça o conhecimento das necessidades em educação dos municípios vizinhos”.*

(Prefeitura de Alexânia/Secretaria Municipal de Educação)

A questão dos profissionais da educação também é um problema para Luziânia, mas não em sua formação, porém na necessidade de uma constante formação e perda desses profissionais para trabalharem em Brasília. Segundo a Secretaria Municipal de Educação,

*“Temos muitas pessoas que moram aqui e trabalham em Brasília, pois o salário de lá é mais atrativo. As vezes o professor passa no concurso daqui, damos uma formação inicial para o professor e depois dessa preparação o professor passa no concurso em Brasília e sai daqui. Tínhamos ainda o caso de Brasília ter jornada ampliada o que resolvemos em 2012. Foi uma conquista para o município. Isso permitiu que segurássemos um pouco os professores, mas muitos ainda sonham em trabalhar no DF [...] Quanto aos estudantes, levamos para Brasília somente os estudantes especiais, que necessitam de atendimento especializado”*

Para a Secretaria de Educação do Distrito Federal o fato de receber estudantes residentes dos municípios goianos, em si não gera um problema administrativo, mas pedagógico. Outra relação que pode ser estabelecida é a necessidade de oferta do passe livre estudantil. Uma exigência já requerida pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e que já ensejou uma proposta de cooperação técnica entre Governo do Distrito Federal e Governo de Goiás.

*“Educação é um processo de transformação do ser humano. A escola é o espaço para essa transformação ocorrer. O aluno traz seu conhecimento para a escola, mas quando ele não pertence à comunidade, que não é o bairro que ele vive, o trabalho fica mais difícil, pois ele se sente alheio àquele lugar. Às vezes, reconhecer os estudantes provenientes dos municípios goianos é mais difícil, pois eles não dizem facilmente onde moram. Infelizmente não temos o hábito de verificarmos onde o estudante mora.*

*A Secretaria e Educação do DF tem informação frágil a respeito de seus estudantes. Nós trabalhamos com endereço declarado e em muitos momentos eles fornecem o endereço de um parente, ou pai. Por isso não conseguimos saber ao certo de onde esse estudante vem. Os dados são frágeis, pois os dados informados pela família dos estudantes não são exatamente o endereço de habitação ou, às vezes, os estudantes se mudam e não informam o endereço atualizado. O Ministério Público tem questionado o levantamento dos estudantes que moram nos municípios goianos e estudam nas escolas de Brasília. O questionamento tem sido feito para cumprirmos com a oferta do transporte público para esses estudantes. Esse questionamento foi feito pelo Ministério Público no início de 2018*

O representante do Governo de Goiás/Subsecretaria Regional de Ensino de Planaltina de Goiás não identificou de pronto a relação cotidiana com o território metropolitano, dessa forma, o problema também não foi delineado, uma vez que a identidade metropolitana não foi estabelecida.

O Município de Cidade Ocidental foi o único que ressaltou a importância de alinhar o planejamento urbano da cidade, com a projeção populacional e os serviços adequados para esse quantitativo, o que não é feito nos planejamentos mais recentes. Dessa forma, o crescimento da cidade não acompanhou o quantitativo necessário de escolas, especialmente as de ensino médio, obrigando o município a transportar cerca de três mil estudantes para que estes possam estudar, sem contar com os que ficam fora da escola. Afirma o entrevistado que,

*“Eu tenho um bairro aqui, mas ninguém pensou que naquele bairro deveria ter uma escola. O ABC<sup>32</sup>, por exemplo, tem trinta mil habitantes e os estudantes vêm estudar aqui. [...] O bairro possui duas escolas de 1000 alunos cada uma e lá não tem escola estadual com ensino médio. Quando esses estudantes terminam para qual*

---

<sup>32</sup> Jardim ABC de Goiás é um bairro/região administrativa do município da Cidade Ocidental/GO.

*escola eles vão? Eu só consigo transportar 230 estudantes.*

*Antes, quando a Cidade Ocidental surgiu, ela era uma cidade planejada. A cada cem casas tínhamos uma sala de aula para receber os alunos. Dessa forma, temos uma escola aqui com 32 salas de aula. Antigamente existia uma preocupação. Hoje a situação está pior, temos um monte de condomínios com muitas casas e sem escolas, sem posto de saúde. Para construir uma escola ali agora teremos que desapropriar alguns terrenos, desapropriar apropriadamente cem famílias. Nós aqui chegamos até a transportar estudantes de fazendas do Distrito Federal. O conselho tutelar de Santa Maria/Brasília veio visitar uma família que mora aqui, pois o estudante está matriculado no DF. Tínhamos que ter uma aliança, um momento para que, pelo menos uma vez no ano, os secretários pudessem se encontrar com o secretário de educação de Brasília [...] Poderíamos trabalhar todos juntos também o currículo”.*

A Cidade Ocidental, Novo Gama e Valparaíso de Goiás, dessa maneira, exercitam a cooperação federativa horizontal para resolverem juntas seus problemas, trocando informações, se auxiliando nas matrículas e outros temas. Mas, com Brasília, sentem necessidade de uma aproximação para estabelecimento de um diálogo melhor.

Para alguns atores, o problema educacional no território metropolitano sequer é identificado. Esta é a posição, por exemplo, do Ministério da Integração, quando diz que,

*“Casos concretos de problemas educacionais na RIDE DF e Entorno nunca chegaram ao nosso conhecimento, nem nunca fomos demandados institucionalmente. Uma vez tivemos uma reunião dos reitores de Institutos Federais - IF da área da RIDE. Nessa reunião houve um protocolo de intenções de ação articulada entre esses IF. Esses IF atuam com ensino médio, que é uma parte da Educação Básica. Quanto a educação não vemos ações articuladas na escala RIDE. É possível que tenham ações pontuais*

*entre os municípios ou entre a SEDF e os municípios, mas o MI nunca foi provocado ou convidado a coordenar ou participar. Sabemos que a migração pendular da população dos municípios para cursarem o nível superior em Brasília [...] pode até existir o problema, mas os gestores competentes talvez trabalhem com essa temática no Ministério da Educação.”*

Entende-se, portanto, que a arena pública de construção do problema é inexistente e não favorece uma delimitação da situação problemática de maneira coletiva. Todos os entrevistados disseram que nunca foram chamados para participar de uma reunião entre atores da RIDE ou qualquer outra delimitação metropolitana. A SEDF, porém, informou a existência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Distrito Federal, criado em 2017.

Esse conselho tem seis câmaras: água, resíduos sólidos, Consórcio Brasil Central, dinamização da economia, uso do solo e educação como ferramenta para o desenvolvimento. O objetivo do Conselho é discutir as demandas da população e opinar sobre soluções possíveis no âmbito do desenvolvimento econômico, mas não discute a relação de Brasília com os municípios goianos e mineiro.

Como arena pública se difere da esfera pública, pois esta última se assemelha mais a espaços públicos de tomada de decisões coletivas, pode-se entender que a esfera pública (entendida como espaços públicos) para que os “temas partilhados de preocupação, de sensibilização e de indignação que podem emergir desde os distúrbios e ganhar consistência” (CEFAÏ e TERZI, 2012:17), não existem.

Contudo, as arenas públicas, de uma certa forma, ocorrem. Elas podem se organizar em “torno de terrenos de indagação e de laboratórios de experimentação” (CEFAÏ, 2017: 129), e se identificam por “redes de sociabilidade, agências de informação ou grupos de pressão”. (CEFAÏ, 1996: 50) São, dessa forma, espaços menos institucionais de elaboração dos contornos do problema público.

Vê-se que essas arenas surgem em Brasília, entre seus atores, bem como nos municípios de Valparaíso de Goiás, Novo Gama e Cidade Ocidental, quando articulam juntos suas necessidades, mas não de maneira metropolitana.

A fase, chamada por Cefaï e Terzi (2012) de *mediação*, onde as instituições disputam a apropriação do problema e atribuem responsabilidades causais e definições de atribuições políticas, está, ainda, sem um diálogo dentro do território metropolitano de Brasília. Talvez, pela pouca compreensão da educação de dimensão metropolitana como um comum em seu princípio político, que tem como premissa uma nova forma de ver e gerir o objeto comum. A compreensão dos atores sobre ser a educação um comum é o que será analisado nessa etapa seguinte da tese.

### **4.3. Educação Metropolitana e o “Comum”**

O principal quesito quando se pensa em algo identificado como um comum é o reposicionamento dos atores para a gestão, mediada pela corresponsabilidade. Esse elemento que será tratado como um comum não pode ser determinado por força de lei.

Como o problema público, o comum não é constituído por decreto, mas sim por uma coletividade, em diálogo, em um acordo. Isto torna o comum uma construção social (LASCOURMES e BOURHIS, 1998; HARRIBEY, 2011; LAVAL e DARDOT, 2015). Nas palavras teólogo Simard<sup>33</sup>

*“o bem comum se refere a valores e interesses compartilhados e públicos; direciona para a realização de objetivos compartilhados como elementos normativos decisivos da vida social e como condições de uma vida digna do ser humano e de todo ser humano”.*

Ainda, para o autor, o comum é o critério geral do equilíbrio do interesse público e sua gênese encontra-se na filosofia política, fortemente correlacionada com termos como: bem público, interesse geral, interesse público. Para Helfrich (2010), o comum é a própria esperança de uma nova política para o século XXI. E aqui inclui-se, por analogia, o interesse comum.

---

<sup>33</sup> Mesa redonda realizada no Centro de Ética da Universidade de Saint Paul, em 29 de janeiro de 2003. Disponível em: [https://ustpaul.ca/upload-files/EthicsCenter/activities-notion\\_interet\\_public.pdf](https://ustpaul.ca/upload-files/EthicsCenter/activities-notion_interet_public.pdf)

Essa compreensão, admitida aqui nesta tese, faz com que seja questionado o sentido dado à educação quando esta foi nomeada, por força de lei, como uma Função Pública de Interesse Comum – FPIC. Sabe-se, que as terminologias não possuem o mesmo significado. Contudo, entendendo o princípio político filosófico que está embutido em cada uma, busca-se compreender o significado e as possíveis aproximações práticas que os atores podem produzir entre FPIC e o comum. O que significa para os atores entrevistados ser a educação uma FPIC? Há aproximação política com a teoria do comum?

O Ministério da Integração visualiza a FPIC por sua normatividade, dissociando-a completamente dos princípios que compõem a teoria do comum. Segundo o ator,

*“As FPIC já foram colocadas em outros decretos e documentos. Possivelmente, houve uma analogia com a legislação de criação de regiões metropolitanas. A maioria das leis complementares que criam as regiões metropolitanas possuem FPIC mais ou menos parelhas com a do Decreto 7469.*

*As FPIC são assim colocadas para permitir legalmente e administrativamente que os órgãos possam articular suas ações. Como o Brasil é uma república federada, a inserção das FPIC no Decreto vem possibilitar que os diversos entes federativos se juntem e possam gerir de maneira comum aquela função. O espírito da lei é de que as FPIC estão ali inseridas para dar uma permissão para gerir em comum caso se queira. Não há uma obrigação.”*

Esta compreensão de FPIC está dissociada da teoria do comum, que não se institui por decreto ou qualquer instrumento legal. O comum da FPIC não se iguala ao comum da teoria que pressupõe: ação democrática e cooperada, processo decisório coletivo, elemento compreendido por todos e de interesse geral e, principalmente, ação estratégica de desenvolvimento de novas relações políticas.

Ao mesmo tempo, para muitos atores, a educação como um "comum" deve ser considerada importante para a humanidade e para decisões políticas pelos seguintes motivos:

- ◆ **Princípio de universalização.** O acesso ao serviço educacional deveria ser dado para todos, o que na teoria dos comuns chama-se de não-exclusão.

*"A própria Constituição passa a ideia da educação como um comum e um direito. É de todos, para todos e direito de todos! Mas a forma como a sociedade se organiza e as oportunidades não são as mesmas, então a educação é um comum que não é comum a todos. Temos um país com um analfabetismo altíssimo. Nós da capital ainda não conseguimos vencê-lo. A questão é quem fica fora, pois nem todos têm acesso. Nós mesmos na Capital do país temos dificuldade de atendimento. Esse bem comum ainda não é tão comum assim. Ainda não é tão de todos." (Sindicato dos Professores do Distrito Federal)*

*"O bem comum é para o uso de todos. A educação é um dos melhores e mais importantes bens que a humanidade pode se utilizar para transformar o meio em que vive, mas precisamos sair dessa ideia de administração, currículo, economia para pensarmos na educação como transformadora do cotidiano do ser humano". (Secretaria de Educação do Distrito Federal)*

- ◆ **Princípio da igualdade democrática.** A educação oportuniza processos de igualdade e pode oportunizar aos cidadãos a constituição do senso de democracia, categorias importantes na teoria do comum;

*"Por outro lado, ela é o que nos coloca em uma condição de igualdade. Vejo o comum também como uma condição social, quando estamos todos em um mesmo ambiente, recebendo a mesma educação, não somos diferentes". (Sindicato dos Professores do Distrito Federal)*

- ◆ **Princípio da cooperação.** A compreensão no desenvolvimento da ação cooperada para resolução de questões administrativas e pedagógicas na educação. A cooperação é um dos principais elementos para a gestão dos "comuns".

*“Toda a junção de esforços para a população e para o bem comum é sempre bem-vinda. Temos que ter parcerias, convênios, principalmente entre Brasília e os municípios goianos. Já temos parceria com a União e o Estado”. (Prefeitura de Luziânia)*

- ◆ **Princípio do interesse geral sobre o particular.** Outro princípio importante para a teoria do bem comum. Há uma compreensão do bem comum como um bem-estar da população e esta precisa ser entendida em sua característica geral e não particular.

*“Eu aprendi que política é a arte do bem comum. Temos que pensar no bem das pessoas. E temos que pensar e ter a ideia de que o bem comum não se resolve sozinho, que é impossível resolver sozinho, pois temos vontades próximas”. (Prefeitura de Valparaíso de Goiás)*

Apesar da compreensão nem sempre total para cada ator sobre os princípios da teoria, a gestão de “comuns” e, principalmente, a gestão da educação como um “comum”, ainda é uma estratégia política distante de se tornar fato. A situação se dificulta ainda mais em relação à gestão de serviços públicos tão controlados pelo Estado como serviços sociais reconhecidos constitucionalmente. Muitos ainda acreditam ser somente do Estado a responsabilidade de sua oferta.

Ademais, os discursos não se igualam com as práticas realizadas e os interesses não são fáceis de serem acordados. Este é o desafio colocado por alguns atores. Percebe-se esta posição na fala descrita abaixo:

*“Em um município como o nosso, a população não tem capital cultural para entender um processo de gestão de um bem comum. Em um plano ideal essa pode ser uma tendência. Mas as pessoas estão preocupadas em ganhar a vida, se alimentar, se vestir, adquirir bem de consumo e, para eles, esse tipo de gestão deve ficar a cargo do Estado, pois é uma preocupação a menos.*

*A participação ativa e a compreensão do como fazer está muito distante do padrão mental da maioria das pessoas. Para as*

*peessoas isso é grego clássico. O universo daqui ainda está muito distante da compreensão do comum, pois exige um grau de abstração e compreensão do mundo orientada a outros objetos que não são os que estão orientando a vida das pessoas. Elas terão que se dispor a colaborar e pensar junto e não vão fazer isso. Elas não participam dos conselhos existentes. Existe uma baixa percepção de coletividade. O pertencimento do grupo é muito baixo". (Prefeitura de Alexânia)*

Para outros atores os discursos não se alinham com algumas práticas de gestão, mesmo que sem intenção de negar a educação como um comum. É o caso somente percebido quando questionado. As frases transcritas a seguir revelam essa dualidade:

*"O entendimento da Função Pública de Interesse Comum Educação e Cultura não passa de discurso e debates. Diziam, por exemplo, que não resolveriam o problema do DF sem resolver o problema do Entorno, mas essa fala não sai do discurso e muito poucas ações foram realizadas para viabilizar as parcerias. Eu não acredito no argumento de que há uma impossibilidade legal de articular ações. É muito mais falta de vontade política.*

*E temos que pensar e ter a ideia de que o bem comum não se resolve sozinho, que é impossível resolver sozinho, pois temos vontades próximas. Mas quem está no governo, à frente, tem essa visão? Quem de fato está pensando nisso? Quem está pensando em si mesmo, querendo se dar bem?" (Prefeitura de Valparaíso de Goiás)*

Entende-se, aqui, que a FPIC possui a necessidade de articular interesses gerais sobre o particular. Contudo, por ter sido incluída na legislação de gestão de metrópoles e repetida por analogia no Decreto de criação das RIDE, sem uma verdadeira decisão coletiva entre os atores gestores do território, ela não passa de um dispositivo legal. Dessa forma, também não passará de uma promessa ideológica de comum e a deliberação coletiva não se realizará na gestão de algo reconhecido como importante para todos.

Para se ter uma análise um pouco mais detalhada da possibilidade de construção de uma política pública educacional metropolitana procedeu-se a

análise dos argumentos obtidos nas entrevistas. Esta etapa da pesquisa, que se apresenta a seguir, está baseada teoricamente na Virada Argumentativa, do cientista político Frank Fischer e na metodologia de análise argumentativa do filósofo brasileiro Marcus Sacrini. De uma certa maneira, as duas bases utilizadas nessa etapa são complementares.

#### **4.4. A Análise dos Argumentos – Haverá possibilidade de educação metropolitana?**

A teoria de Frank Fischer insere-se na linha interpretativa de análise de políticas públicas. Esta teoria, entretanto, é por ele utilizada para procedimentos da etapa de avaliação de políticas públicas. Especificamente, a avaliação da lógica informal de práticas deliberativas de políticas públicas. Desta forma, a avaliação de políticas públicas não é exatamente a análise de políticas públicas.

Para Jannuzzi (2014:240) a avaliação de políticas públicas é o “conjunto de procedimentos técnicos utilizados para produzir informação e conhecimento para o desenho (*ex-ante*), implementação e validação (*ex-post*) de programas e projetos”, sendo também considerada parte integrante do processo de análise de políticas públicas.

De maneira complementar, Fischer (2006:3) considera que a tarefa de definição da análise de políticas públicas não é algo tão fácil de se realizar, mas que ela poderia ser considerada como a “disciplina aplicada ou campo preocupado com a avaliação da política pública”. Nas próprias palavras de Fischer, “avaliação é uma das metodologias de análises”. Entende-se, portanto, que análise de políticas públicas é maior que avaliação.

Outro ponto importante a ser destacado nesta etapa da tese é a diferença operacional realizada aqui. Fischer utiliza sua teoria para avaliar políticas já deliberadas. Portanto, ele avalia programas e projetos implementados. Esta tese não possui uma política pública implementada, sendo assim, não há um instrumento de políticas públicas a ser avaliado, nem os argumentos utilizados para a escolha dos instrumentos, muito menos os resultados e impactos sociais da aplicação de um instrumento de política pública.

Apoia-se, entretanto, em uma das três áreas da metodologia de análise de políticas públicas apresentadas por Knoepfel *et al* (2007). Para esses autores a análise de políticas públicas pode ser dividida em três áreas analíticas, quais

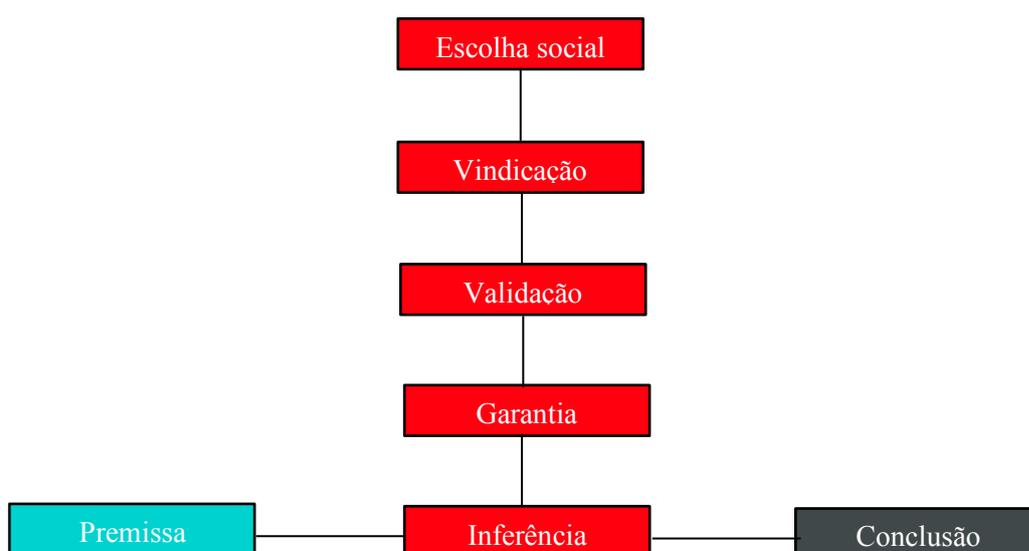
sejam: análise de problemas públicos, interação entre atores públicos e privados e análise comparativa, enquanto para Dunn (2011: 08) a análise está definida em quatro fases: estruturação de problemas, previsão, recomendação, monitoramento e avaliação.

Em razão de a sociedade civil não ter assento nas esferas públicas de decisão conforme dito anteriormente, buscou-se compreender como os atores públicos interagem para a construção do problema público educacional de dimensão metropolitana a partir de seus argumentos.

Nas etapas anteriores deste capítulo procedeu-se à leitura da compreensão dos atores quanto à construção do problema público da educação de dimensão metropolitana. Neste momento em diante será realizada a análise dos argumentos quanto à possibilidade de elaboração de políticas públicas educacionais metropolitanas, que permitirá encontrar os valores que sustentam a posição dos atores e as normativas por eles também usadas.

Dessa maneira, foram selecionadas as respostas dos entrevistados para a questão concernente à possibilidade de construção de uma política pública educacional de dimensão metropolitana. Elas estão apresentadas no Gráfico 7 a seguir, que demonstra as três etapas de um argumento, segundo Sacrini (2016), e combina a etapa de inferência com as quatro etapas do método de Fischer.

GRÁFICO 7– Método Combinado de Análise SACRINI e FISCHER



Fonte: Elaboração Própria com base nas entrevistas

Conforme explicitado anteriormente, a fase de validação e vindicação são ajustadas na elaboração dos capítulos 2 e 3. Neste capítulo, portanto, procedeu-se à análise de Sacrini e às fases 1 e 4 de Fischer. Essas fases estão constituídas nos quadros se que seguem. O primeiro deles é o da identificação das etapas do argumento.

TABELA 18 - Análise dos Argumentos

Ator	Premissa	Inferência	Conclusão
Ministério da Integração	A SUDECO, como tem o papel de coordenar as FPIC dentro da RIDE, poderia realizar essa atribuição com essa temática, mas o que se percebe é que essa não é o principal problema da RIDE.	Os agentes dessa área de competência não colocam esse problema, mas citam mobilidade, violência e saúde com0 principais problemas e contínuos [...] Por mais que como técnicos saibamos da necessidade de resolver algumas questões, não estamos na instância decisória, não somos agentes políticos que decidem quais temas serão trabalhados. E mesmo o que é colocado como problema tem dificuldade de se transformar em ação.	O grande desafio seria realmente colocar essa questão como um problema. O nível decisório não vê a educação básica como um problema de dimensão metropolitana.
SINPRO - DF	O Estado ainda tem que cumprir obrigatoriamente com seu papel.	Mas, não vejo como poderemos realizar a tarefa se não ousarmos e se outros atores não assumirem novos papéis. Até para cobrar do Estado é	Pensar essa relação para uma metrópole requer um desafio ainda maior.

		preciso que os atores participem.	
SEDF	Nós devíamos pensar uma educação de dimensão metropolitana.	Brasília tem um nível de educação alto, com uma educação básica com respostas positivas, e quando vemos outros locais com poucas escolas, e algumas com baixa qualidade, percebemos que os equipamentos públicos não chegaram nessas cidades adequadamente.	A resposta, no entanto, eu não posso te dar. O poder público não consegue dar uma resposta, pois essa é uma decisão que não cabe somente à educação. É uma decisão política que precisa ser uma decisão de Estado. A SEDF poderia provocar o poder público para pensarmos juntos as soluções.
SEGO Regional – Planaltina de Goiás	Há uma necessidade de trabalharmos juntos, mas não tenho muita certeza.	Incluir a metrópole só me faz pensar em Goiânia. Eu não vejo uma metrópole aqui, mas lá. Trabalharmos juntos seria interessante e ideal, mas eu vejo como uma ação muito distante da realidade. Os professores recebem mais, isso é uma verdade. Mas, essa metrópole aí que você fala poderia ajudar.	A metrópole que você fala aí poderia ajudar a acabar com a disparidade na qualidade de ensino que as pessoas acreditam que exista.
Município de Alexânia	Seria ótimo ter uma gestão metropolitana da educação.	Na educação talvez as realidades municipais sejam diferentes, mas eu	Brasília tem uma secretaria de educação muito melhor estruturada e

	<p>Educação e saúde são mais importantes que o asfalto.</p>	<p>não tenho conhecimento delas para apontar qual seria a política de integração metropolitana ideal para atender a maior parte dos municípios que integram a RIDE. Não temos um relacionamento institucional que permita esse diálogo. Não existe um fórum de secretários de educação de municípios, estados e DF, por exemplo. Não existe esse instrumento institucional dessa interação para uma área metropolitana. Nos trocamos informações, nos relacionamos, mas não há institucionalmente essa troca.</p>	<p>uma universidade na cidade, então ela tem profissionais que fazem pesquisa acadêmica e que podem suprir necessidades técnicas.</p>
<p>Município de Cidade Ocidental</p>	<p>As ações que um secretário toma refletem em outro município.</p>	<p>Por exemplo: eu dei um aumento para nossos servidores. Os outros municípios não deram e isso provocou uma cobrança dos professores de outras cidades. Nós sofremos uma pressão por causa do</p>	<p>Eu conversei com alguns secretários e vi aceitação, mas de outros não. Porque eles têm medo de expor as fragilidades.</p>

		DF em função dele pagar melhores salários.	
Município de Luziânia	Somos muito abertos às parcerias.	O município só tem a crescer com elas. O que Brasília ou outro município quiserem articular, estaremos aqui.	Teríamos que pensar em que se estabeleceria a parceria. Não temos algo pré-definido.
Município de Valparaíso de Goiás	Esse mundo da política tem muita vaidade. Quem está fora dos municípios tem uma visão muito pequena da realidade, dos problemas e do potencial dos municípios. Mas isso é também uma falta de visão. Falta uma visão de gestor.  O desafio de governar uma cidade como as nossas não é pouca coisa.	Podemos perceber uma falta de visão dos gestores e dos prefeitos de que juntos são mais fortes. Há uma dificuldade de integrar, de fazer um trabalho coletivo pensando a região como um todo, com a visão de que se o todo está forte eu também fico forte. Não há uma articulação de fato. Às vezes temos somente um rio que separa um município do outro, ou uma rua. Como pensar que poderemos fazer as coisas sozinhos. Não existe essa possibilidade. Agora, convencer os gestores é a coisa mais difícil e às vezes é difícil pela dificuldade mesmo de compreensão, às	Isso dificulta para que um trabalho metropolitano aconteça. Na educação é preciso ter um trabalho integrado entre os gestores de educação, eles precisam conversar o tempo todo, buscando dados entre os municípios e trocando serviços. Então, falta tempo, falta visão de gestor e sobra vaidade política. Isso dificulta para que a política metropolitana de fato aconteça.

		<p>vezes por questões partidárias, para não fortalecer o partido do outro. Uma questão de disputa e vaidade</p> <p>Na área federal só tiveram uma boa visão e compreensão dos problemas municipais com os trabalhos de desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais - APL, durante os anos de 2004 a 2006.</p> <p>É um grande desafio. Quando você assume o cargo, você é absorvido pelas demandas que não se consegue fazer mais do que administrar sua cidade. A carência, a quantidade de problemas e demandas é enorme. Mas também no meio disso tudo há a vaidade política, com o medo de fortalecer a gestão do outro prefeito que é de outro partido.</p>	
Município de Novo Gama	Falta diálogo entre nós educadores e gestores.	Muitas vezes nós estamos pensando nós e o Novo Gama por excelência. Na educação pensamos	Então, o interesse em formar um bom cidadão e instruído é de todos, caso contrário teremos os

		os problemas só do Novo Gama e precisamos ampliar, pois em algumas vezes o aluno de lá é morador daqui. O servidor público que trabalha em Brasília mora aqui.	problemas que temos hoje e Brasília também precisa dessa boa formação da nossa população. Podemos ampliar nossas ações
--	--	--	--

Fonte: Elaboração Própria com base nas entrevistas

Pela primeira etapa da análise dos argumentos verifica-se que muitos atores esperam por uma oportunidade de diálogo com o poder governamental de Brasília para resolverem juntos a questão educacional. Porém, ao mesmo tempo, declaram não saber como fazê-lo ou se há possibilidade legal e jurídica para tal. O caráter experimental dos argumentos é de, no máximo, conseguirem pensar a educação somente com o governo Estadual e as reivindicações não possuem, dessa forma, muita força.

Quanto às conclusões dos atores, sendo estas “condições contextuais sob as quais a aceitabilidade da reivindicação pode ser contestada” (SACRINI, 2016: 33), elas expressam uma certa força argumentativa de construção de contextos incontestáveis da necessidade de diálogo, como fortemente expressado nos posicionamentos de Valparaíso de Goiás, na SEGO, Alexânia, Cidade Ocidental e até mesmo SEDF.

Porém, a construção de políticas públicas é tida como um desafio a ser tomado coletivamente, uma vez que a necessidade de cada ente não é a mesma e seria necessário, segundo os próprios atores, um diálogo e um diagnóstico de interesse político, que parece não estar nas mãos de quem vive e promove a gestão das cidades.

A segunda etapa do processo é a análise dos argumentos e verificação das inferências. A parte que justifica o argumento, que torna a premissa e a conclusão mais clara, que segundo Sacrini (2016) sustenta a tese do argumento. A parte que oferece indícios explicativos da deliberação tomada.

Nessa fase, portanto, as etapas dois e três da metodologia de Fischer não serão executadas. Buscam-se explicações para a ausência de ação e possibilidades de construção coletiva de políticas públicas educacionais

metropolitanas, correspondente às etapas 2 e 4 da fase, respectivamente: suposições normativas e empíricas, e a avaliação dos princípios e valores normativos subjacentes à ordem social.

O próximo quadro, portanto, constrói-se com a validação das inferências postas pelos atores, suas normas de suporte, seus conceitos e teorias.

TABELA 19 - Análise das Inferências

Ator	Inferência	Normas/Conceitos/Teorias
Ministério da Integração	Os agentes dessa área de competência não colocam esse problema, mas citam mobilidade, violência e saúde como principais problemas e contínuos [...] Por mais que como técnicos saibamos da necessidade de resolver algumas questões, não estamos na instância decisória, não somos agentes políticos que decidem quais temas serão trabalhados. E mesmo o que é colocado como problema tem dificuldade de se transformar em ação.	Estratificação das competências administrativas (direito público)  Não conformação dos problemas públicos em questão
SINPRO - DF	Mas, não vejo como poderemos realizar a tarefa se não ousarmos e se outros atores não assumirem novos papéis. Até para cobrar do Estado é preciso que os atores participem.	Teoria da participação, compartilhamento, e novos atores e novos papéis.
SEDF	Brasília tem um nível de educação alto, com uma educação básica com respostas positivas, e quando vemos outros locais com poucas escolas, e algumas com baixa qualidade, percebemos que os equipamentos públicos não chegaram nessas cidades adequadamente.	Conceito de desigualdade e ausência de direitos
SEGO	Incluir a metrópole só me faz pensar em Goiânia. Eu não vejo	Conceito de colaboração e cooperação/ falta de

	<p>uma metrópole aqui, mas lá. Trabalharmos juntos seria interessante e ideal, mas eu vejo como uma ação muito distante da realidade. Os professores recebem mais, isso é uma verdade. Mas, essa metrópole aí que você fala poderia ajudar.</p>	<p>identidade metropolitana com Brasília</p>
Município de Alexânia	<p>Na educação, talvez as realidades municipais sejam diferentes, mas eu não tenho conhecimento delas para apontar qual seria a política de integração metropolitana ideal para atender a maior parte dos municípios que integram a RIDE. Não temos um relacionamento institucional que permita esse diálogo. Não existe um fórum de secretários de educação de municípios, estados e DF, por exemplo. Não existe esse instrumento institucional dessa interação para uma área metropolitana. Nós trocamos algumas informações, nos relacionamos, mas não há institucionalmente essa troca.</p>	<p>Ausência de esferas públicas de gestão metropolitana.</p>
Município de Cidade Ocidental	<p>Por exemplo: eu dei um aumento para nossos servidores. Os outros municípios não deram e isso provocou uma cobrança dos professores de outras cidades. Nós sofremos uma pressão por causa do DF em função dele pagar melhores salários.</p>	<p>Conceito de impactos</p>
Município de Luziânia	<p>O município só tem a crescer com elas. O que Brasília ou outro município quiserem articular, estaremos aqui.</p>	<p>Articulação</p>

<p>Município de Valparaíso de Goiás</p>	<p>Podemos perceber uma falta de visão dos gestores e dos prefeitos de que juntos são mais fortes. Há uma dificuldade de integrar, de fazer um trabalho coletivo pensando a região como um todo, com a visão de que se o todo está forte eu também fico forte. Não há uma articulação de fato. Às vezes temos somente um rio que separa um município do outro, ou uma rua. Como pensar que poderemos fazer as coisas sozinhos? Não existe essa possibilidade. Agora, convencer os gestores é a coisa mais difícil e às vezes é difícil pela dificuldade mesmo de compreensão, às vezes por questões partidárias, para não fortalecer o partido do outro. Uma questão de disputa e vaidade</p> <p>Na área federal só tiveram uma boa visão e compreensão dos problemas municipais com os trabalhos de desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais - APL, durante os anos de 2004 a 2006.</p> <p>É um grande desafio. Quando você assume o cargo, você é absorvido pelas demandas que não se consegue fazer mais do que administrar sua cidade. A carência, a quantidade de problemas e demandas é enorme. Mas também no meio disso tudo há a vaidade política, com o medo de fortalecer a gestão do outro prefeito que é de outro partido.</p>	<p>Cooperação, ação coletiva, articulação entre os entes federados, falta de concepção de problemas públicos locais.</p>
---	---	--

Município de Novo Gama	Muitas vezes estamos pensando nós e o Novo Gama por excelência. Na educação pensamos os problemas só do Novo Gama e precisamos ampliar, pois em algumas vezes o aluno de lá é morador daqui. O servidor público que trabalha em Brasília mora aqui.	Individual X coletivo
------------------------	---	-----------------------

Fonte: Elaboração Própria com base nas entrevistas

Constata-se que os principais conceitos e teorias que sustentam os argumentos e tornam os pressupostos e a conclusão mais claros são praticamente os mesmos que embasam a teoria do “comum”. Isso pode justificar a possibilidade de um trabalho cooperado diferenciado do modelo de cooperação tradicional proposto pela multiescalaridade dos entes federados em atuação atualmente no Brasil.

Ao mesmo tempo, a falta de identidade metropolitana é um grande fator do absenteísmo da ação de caráter metropolitano, o que também é resultado da ausência de esferas de articulação do fato metropolitano por parte dos que vivem os problemas, definindo suas prioridades. Como foi dito anteriormente, na esfera pública de atuação existente só há cadeira para um prefeito, dos 22 municípios que compõem a RIDE, e não há representação da sociedade civil. Conseqüentemente, a arena pública de gestão, conceito proposto por Cefai torna-se tão difícil de ser implementada quanto a própria identidade metropolitana.

Apesar de alguns atores trazerem no bojo de seus argumentos conceitos, normas e teorias que se aproximam com um trabalho mais coletivo, ainda que gerido essencialmente pelo estado, alguns não visualizam a possibilidade de que este se realize, tão cedo.

Para buscar compreender os fatores que fundamentam a deliberação prática proposta por Fischer (2006: 234) elaborou-se o quadro apresentado abaixo. Esta é a quarta etapa do método de Fischer, também chamada de escolha social, e baseia-se nos valores, ideologias, os significados sociais do mundo que explora e princípios que normatizam as ações. É a lógica informal, tão própria do método pós-positivista.

Esta fase busca encontrar os fundamentos ou princípios ideológicos contidos nos argumentos e se as garantias e normas encontradas justificam as decisões tomadas.

TABELA 20 – Escolha Social

Ator	Escolha social
Ministério da Integração	Imparcialidade, objetividade, ação por motivação
SINPRO - DF	Compartilhamento, inclusão, novas oportunidades e abertura ao novo
SEDF	Compreensão da injustiça e da desigualdade
SEGO	Desesperança, ideia da justiça na recepção da algo, fala de identidade metropolitana
Município de Alexânia	Expectativa de espaço para então iniciar o diálogo
Município de Cidade Ocidental	Reconhecimento de ação em rede e necessidade do diálogo
Município de Luziânia	Falta de identidade metropolitana, ausência de sentimento de parte
Município de Valparaíso de Goiás	Pensamento holístico e de relação de causa e efeito em sequência
Município de Novo Gama	Em conflito de linha de ação – individual ou coletivo?

Como bem nos assevera Mézaros, (2004: 57) “tudo em nossa sociedade está impregnado de ideologia, quer a percebamos, quer não”. O exercício acima busca encontrar os pressupostos ocultos e os valores implícitos. Para Fischer a tarefa é interpretativa da crítica social com o objetivo de compreender como a ideologia estrutura e reestrutura a ordem social.

Fischer assinala que o trabalho do analista de políticas públicas é propor políticas alternativas que eliminem o conflito de tomada de decisões. Para o próprio autor,

*“A capacidade de analisar logicamente as políticas oferece insights sobre a construção de políticas alternativas aceitáveis. Depois de organizar um argumento político em suas partes componentes, os analistas podem voltar sua atenção para a formação de consenso político. O processo envolve uma tentativa de converter um conceito estático de uma posição política em um argumento dinâmico com poder persuasivo. Depois de identificar as áreas potenciais de consenso e conflito*

*de políticas, os analistas podem elaborar uma proposta de política alternativa que aborde as questões-chave do conflito". (FISCHER, 2007: 234)*

Esta tese, entretanto, não pretende elaborar políticas públicas alternativas ou argumento que elimine o conflito. O objetivo é compreender a possibilidade de construção da política educacional metropolitana a partir dos argumentos dos atores.

Deste feito, um conflito de ideias que se identifica é posto nas normativas que estruturam o diálogo entre os atores. Um conflito apresentado na intenção de espaços de poder de fala, de espaço argumentativo que hoje é exclusivo para o poder público governamental. Ao mesmo tempo, sindicato, que não é governo, clama por inclusão de novos atores para um diálogo mais aberto e representativo, precedido por ideias de outros integrantes, que não se sentem representados na demanda educacional.

Um segue a ideologia da ação por demanda e motivação, restringindo-se aos instrumentos legais normativos de sua ação e outros buscam uma representatividade maior para assertividade das deliberações. Buscam por políticas públicas que de fato respondam os anseios da sociedade. Outros se posicionam com ausência de ação e se dispõem a serem ajudados, sem se colocarem a postos para uma efetiva ação. Aguardam possível ajuda, se vier.

O ato do encontro e a negociação só acontecerão se alguém iniciá-lo. Porém, todos estão praticamente aguardando e procurando quem poderá fazê-lo. Outra preocupação é se terão apoio assertivo da justiça, se poderão realizar uma cooperação dessa tipologia e qual a dimensão legal possível.

Aliado a isso, existe a falta da dimensão clara do problema educacional local, quanto mais a dimensão regional. Essa falta da dimensão regional reflete também a ausência da identidade metropolitana, o que se torna um ponto de dificuldade para um acordo entre os entes em setores de serviços públicos silenciosos e de pouca visibilidade midiática, como a educação.

#### **4.5. Síntese do Capítulo**

O escritor e jornalista Cariello (2015: 15) descreveu Brasília como “uma ilha de favorecidos cercada de excluídos por todos os lados”. Em muitos

momentos, Brasília é identificada como o Plano Piloto. Se assim for, reconhece-se a ilha e reconhecem-se os excluídos.

Fora do Plano Piloto de Brasília e de sua área nobre, os excluídos encontram-se em áreas menos arborizadas, com menos infraestrutura urbana e conseqüentemente, o nível de escolaridade e bons empregos nessas áreas também é menor. A situação piora quando os limites da Capital aparecem e o convívio com Estados e municípios vizinhos se torna um fato concreto.

Apesar do contexto apresentado nos dois capítulos que precederam a este e, apesar também, das falas dos atores serem de reconhecimento da importância da educação, muito pouco se tem feito para a existência de um diálogo frutífero em torno de soluções de problemas comuns ou da chamada Função Pública de Interesse Comum – Educação. A problematização do problema público educacional no território metropolitano em formação, processo conjugado necessariamente com a formação do público concernente, é um fenômeno recente.

A ausência dos dados representativos da problemática impedem a indagação da questão, que passou a ser somente sentida, mas não compreendida. Essa ausência de dados ocorre por diversos fatores, entre eles a dificuldade em “descobrir um interesse comum no coração do conflito entre os interesses divergentes de unidades distintas” (DEWEY, 2010: 74). Sem um interesse comum a informação clara sobre o objeto não se modela. E Dewey (2010: 77) reforça a necessidade “imperativa de definir politicamente os interesses comuns para se compreender a gravidade e as conseqüências a eles associados”

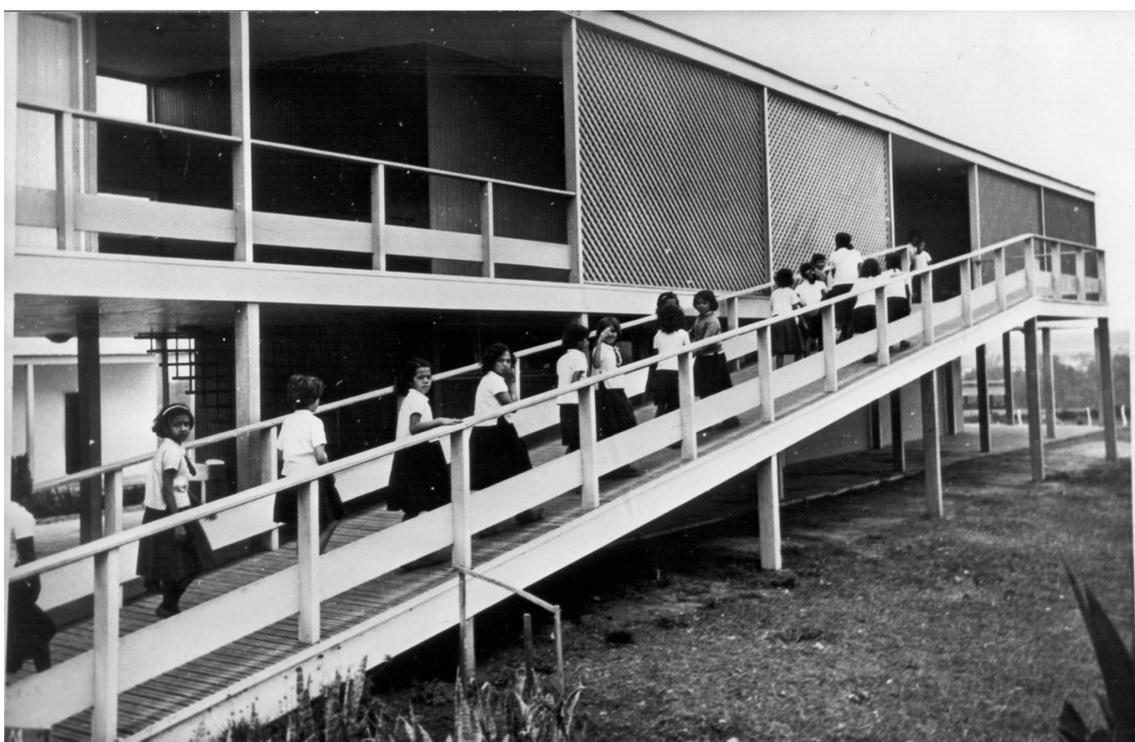
Por diversos momentos a educação foi introduzida no COARIDE como um elemento a ser observado com cautela. Mas, pouca importância se deu ao fator formativo da sociedade. Questões de saúde, segurança e transporte reinaram na pauta do Conselho.

A Educação não passou de mais um setor com problemas e seu interesse comum não chegou a ser idealizado como objeto de articulação de extrema importância para a sociedade em questão. Entretanto, quando questionada a possibilidade de a educação ser um “comum” nos princípios da teoria do comum, diversos atores se aproximam dos princípios éticos propostos

pela teoria. Entretanto, o princípio político, que movimenta para a ação, permanece sem construção.

Por fim, os argumentos dos atores levam ao entendimento de um distanciamento prático da possibilidade de uma ação política efetiva. Há um certo descrédito na ação conjunta de algo que não seja economicamente claro para os diretamente envolvidos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS



Primeira Escola Pública de Brasília - Escola Júlia Kubitschek

Première École Publique de Brasilia - École Júlia Kubitschek

Para Bourdieu, o processo de construção de um objeto de pesquisa não é algo que se faça de imediato e à priori. Segundo o autor,

*A construção do objeto é um trabalho de grande fôlego, que se realiza pouco a pouco, por retoques sucessivos, por toda uma série de correções, de emendas, sugeridos por o que se chama de ofício, quer dizer, esse conjunto de princípios práticos que orientam as opções ao mesmo tempo minúsculas e decisivas (p. 27).*

Definitivamente, esta pesquisa maturou por anos o objeto dessa tese. Foram anos tentando encontrar o ponto de ligação entre educação e território. As teorias político-sociológicas, político-filosóficas, bem como teorias de políticas públicas foram as que forneceram as lentes necessárias ao desenvolvimento do estudo.

A construção de políticas públicas embasadas sob uma proposta pós-positivista, calcada no construcionismo social e na teoria pragmatista contemporânea requer não somente a ação coletiva para solução de questões, mas o reconhecimento e a experiência também coletiva dos problemas sociais transformados em problemas públicos.

Como nos afirma Dewey (2010: 102), um pragmatista e criador da teoria estadunidense de problemas públicos, a teoria tem

*“nascimento com o fato, [...] do comportamento manifesto de um desejo, uma intenção e uma decisão que provém de um ser singular [...] Mas, nós nunca pudemos descobrir alguém que agisse em completo isolamento. A ação de todas as coisas se dá com a ação de outras coisas [...] Os indivíduos existem e funcionam em associação”*

Conclusivamente, os problemas a serem resolvidos por políticas públicas podem até ser sentidos individualmente, interrogados por serem isolados, mas sua própria leitura e entendimento é um conhecimento social compartilhado, construído coletivamente. Dessa forma, a construção de uma política pública educacional no território metropolitano necessita igualmente de entendimento de um público a ela concernente, que possa vivenciar,

compreender os limites do problema, as consequências dos mesmos e intentar reunir esforços para resolvê-lo.

Esta tese teve como propósito geral compreender o processo de construção de uma política pública educacional metropolitana ainda inexistente, mas que se encontra em processo de delineamento.

Teve como estudo de caso a cidade de Brasília e suas aglomerações que, juntas, desenham uma paisagem de uma sociedade complexa e desigual. Onde um centro rico e bem equipado contrasta com uma periferia, interna e externa à cidade principal, caracterizada pela ausência de empregos, precariedade de infraestrutura urbana, elevação constante do índice de violência e baixa escolaridade da sua população.

Essa realidade é produzida sócio, política e historicamente pelas escolhas de gestão territorial realizadas ao longo dos últimos 58 anos. Em 1960, Brasília nascia como cidade e como Capital do Brasil. Veio transferida para o Planalto Central e tinha como papel desenvolver a região e integrar o território nacional. Nasceu com a pretensão de ser uma cidade inovadora, fornecedora de esperança nacional e centro de referência político-administrativa. Era também o desejo de uma “elite tecnoburocrática de auto-legitimação, tendo como crença o primado da racionalidade tecnológica sobre o indivíduo.” (LÚCIO, 2015: 195)

Para Lispector, (1964: 162) Oscar Niemeyer e Lúcio Costa “não pensaram em construir beleza, seria fácil; eles ergueram o espanto deles, e deixaram o espanto inexplicado. A criação não é uma compreensão, é um novo mistério”. Essa metáfora também exemplifica a complexidade de gerir uma cidade como Brasília. Uma cidade que assumiu o posto de metrópole em 2008 e, na sequência, tornou-se a terceira metrópole mais importante do país. A gestão de sua área metropolitana, no entanto, ainda gera conflito. Ainda é um mistério.

Devido a esses fatores e também buscando correlação com a teoria da Virada Argumentativa de Frank Fischer, esta tese buscou compreender e apresentar inicialmente a complexidade da gestão desse território, uma vez que, para se estabelecer políticas públicas embasadas nos princípios que foram pontuados no início da página seria necessário compreender com quais possíveis atores poder-se-ia constituir o que Dewey chama de público concernente, a rede de ação pública, para o que Cefai e Terzi (2012) afirmam:

definir um problema, determinar suas causas, detectar seus fatores e estabelecer responsabilidades.

Ademais, além do público concernente, era necessário também compreender o contexto das cidades que formam o aglomerado urbano “metropolizado” de Brasília, (SOUZA, 2017), o que esta tese chama de território metropolitano de Brasília em formação. Esta etapa alinha-se a uma das etapas multimetodológicas da teoria da Virada Argumentativa, qual seja: validação situacional.

A teoria da Virada Argumentativa tem os argumentos como objetos de análise. Compreende-se como uma teoria pós-positivista e crítica. É essencialmente uma teoria de avaliação de políticas públicas. Porém, esta pesquisa ousou adaptá-la para o estudo de uma fase da análise de políticas públicas, onde a localização do problema ainda é pauta entre a rede coletiva de atores.

A fase da validação situacional pretende, na teoria, a busca de dados empíricos do contexto social, além da relevância para o desenvolvimento de programas estudados. Essa fase de pesquisa buscou os dados empíricos no território e apontou ser este um território segregado. Uma Capital cercada de municípios carentes e violentos, perfazendo ela mesma uma cidade também violenta. Uma cidade que concentra em seu Plano Piloto 42% dos empregos formais e um percentual de 71% da população com nível superior. Em contrapartida sua periferia interna (regiões administrativas) e externa (municípios adjacentes) possuem juntas 51% da população que não conseguiu terminar o ensino fundamental e somente 5% possui nível superior completo. (VASCONCELOS *et al*, 2015)

Uma aglomeração urbana constituída de excluídos, sem formação adequada e, por isso mesmo, de baixa renda. Um ciclo vicioso que prende a população em um esquema de dependência e pobreza, mas ao mesmo tempo reflete sua condição em uma Capital do país que finge não compreender a realidade posta.

Tendo em vista adequar-se a outro passo da metodologia da Virada Argumentativa, de vindicação social, esta tese desvelou um contínuo e histórico processo de ausência local e regional com a educação. Não tanto da parte de Brasília, que pode contar com recursos federais desde sempre para o

desenvolvimento de sua educação, por ser aqui a Capital Federal. Mas, os municípios adjacentes estavam sem estrutura técnica ou financeira para promoverem a idealizada universalização do ensino fundamental, inicialmente, e a educação infantil e o ensino médio.

Para assimilar a complexidade do problema foi preciso encontrar os elementos normativos que limitavam a ação municipal e a inter-relação entre estes municípios e o Distrito Federal. Esta pesquisa, portanto, apresentou como uma das causas da dificuldade de gestão do território metropolitano de Brasília a própria forma de atuação descentralizada do Estado para a oferta de serviços públicos considerados serviços sociais. A educação é constitucionalmente reconhecida como um desses serviços sociais e, portanto, sua forma de atender à sociedade é por meio da descentralização de tarefas entre os diversos entes da federação.

Como temos uma atuação entre os entes federados de maneira cooperada e relação vertical de cooperação, esta tese apresentou como problema de gestão das então chamadas Funções Públicas de Interesse Comum a ausência. Para uma relação entre o específico território de Brasília e os municípios a ela adjacentes não há um instrumento normativo que possibilite a relação diagonal entre uma cidade que é ao mesmo tempo Estado e Município, com Municípios de outro Estado.

Este contexto caracteriza uma metrópole sem região metropolitana, quando a autonomia concedida aos Estados para criarem suas próprias regiões metropolitanas gerou quase uma centena delas sem que elas tivessem efetivamente terem ao menos uma metrópole. Isto posto, temos uma área que intenta ser metropolitana, mas que por aliar três entes de mesmo nível de poder (Brasília, Goiás e Minas Gerais), foi, de certa forma, controlada pela União. Esta, afirma atuar como ente neutro.

De tão neutro, criou um território que não é o desejado por seus atores locais. Muitos municípios, apesar de sofrerem influência da Capital, não possuem relações de deslocamento cotidiano de sua população entre a metrópole e demais municípios. A União definiu, também, uma esfera pública de atuação onde não permite a totalidade da representatividade dos integrantes que a própria União incluiu. Dos vinte e dois municípios que integram a RIDE DF e Entorno somente um representa os demais nas reuniões do Conselho. Nessa

esfera pública discutem, principalmente, a implementação de políticas federais a serem assentadas nos municípios da região.

Segundo depoimentos de muitos representantes dos próprios municípios, há um desconhecimento dos espaços deliberativos que promovam articulação entre os integrantes desse território. Razão pela qual, também, nunca pensaram na possibilidade de encaminhar problemas da educação local ou regional para um espaço de articulação.

O COARIDE, no entanto, tratou a educação de maneira marginal e poucas vezes em seus momentos de discussão. Um estudo realizado sobre a área pontuou a deficiência de serviços de educação, saúde, segurança e transporte. Entretanto, somente os três últimos foram alvo de discussões mais aprofundadas.

Em contrapartida, ao longo dos anos, estudo estatístico realizado com base em metodologia do IBGE mostrou que o tamanho populacional por etapa de ensino frente ao número de matriculados em cada município foi frustrante, especialmente no ensino médio. É nessa etapa que o deslocamento de estudantes acontece com maior frequência e principalmente dos municípios de Goiás e Minas Gerais (Unai) para Brasília.

Por essa trajetória, pode-se compreender que tanto a validação situacional, quanto a vindicação social, apresentam pontos de forte necessidade para o desenvolvimento de políticas públicas metropolitanas para esse território em formação.

As duas fases da teoria da Virada Argumentativa (garantia ou verificação e escolha social) foram tratadas com a análise dos argumentos emitidos pelos atores educacionais e de gestão do território de desenvolvimento regional entrevistados. O estudo pretendeu analisar a existência do processo de construção da educação metropolitana de Brasília como um problema público, um bem comum e a intenção coletiva de diálogo para a construção de uma política pública para esse setor.

A teoria não desvincula fato de valor e compreende que a deliberação tomada é fruto da forma de olhar o mundo, das ideias que cada ator possui, dos valores que estes carregam consigo. Como nos aponta Foucault (2008) uma mesma prática discursiva pode dar origem a opiniões diferentes e até mesmo contraditórias. O que se deve levar em consideração é, além da história de cada

sujeito, suas posições e funções, que irão variar, alterando também seus argumentos. Este princípio é, também, próprio do pragmatismo contemporâneo e da teoria crítica. Ambos embasam a teoria da Virada Argumentativa.

Pela análise realizada, buscou-se primeiramente encontrar nos textos argumentativos a inferência a determinados posicionamentos ou pressupostos emitidos. Essa inferência fornecia a garantia da ideia proferida. Em muitos casos essas ideias estavam embasadas em elementos normativos da ação pública, justificando a ausência da ação. Em outros momentos, expressavam razões para que a articulação cooperada entre os entes fosse realizada.

De toda forma, a primeira fase de análise dos argumentos apresentou um interesse na construção do diálogo. Faltava, entretanto, compreender o interesse comum e a compreensão do problema.

Se um problema público implica em alça-lo no campo do interesse coletivo para se empregar meios de solucioná-lo, então, a educação metropolitana não está com seus contornos claros. Para alguns atores o desconhecimento da carência efetiva de vagas sequer é reconhecido. Para outros, esse não é o principal problema, mas a baixa formação dos seus profissionais. Outros atores disponibilizam-se para qualquer ajuda que puderem receber, sem saberem ao certo se desejam algo. Outros pontuam a necessidade de articulação curricular.

A pesquisa, portanto, no que se refere à compreensão da educação metropolitana como um problema público, mostra que nem a experimentação do problema é vivida por todos, como seu público também não está bem constituído. Continua disperso, como diz Dewey, apesar dos dados empíricos que apresentam a realidade social ainda não vindicada pelo conjunto da sociedade, pela grande comunidade, aquela que é chamada no sentido comum de público.

Nem a educação metropolitana de Brasília é exatamente um problema público definido com contornos claros, como também a própria identidade metropolita também é desconhecida. Há ainda o discurso prático de que a educação seja um comum, mas poucos reconhecem a necessidade do desenvolvimento de princípios políticos e éticos para tal.

Uma vez que o “comum” também é uma construção social e precisa ser definido como um problema a ser gerido, algo a ser preservado ou ainda uma

garantia de acesso a algo, seja bem (material ou imaterial) ou serviço, e esta dimensão não é claramente apreendida pelos atores, entende-se que não podemos chamar a educação de bem comum.

Parece óbvio, mas contradiz os discursos veiculados até mesmo mundialmente. Encontros internacionais que abordam a educação como um bem comum parecem negligenciar um de seus principais componentes de existência, a experiência e deliberação coletivas. Para a educação ser “fundamento e funcionamento”, como assevera Petrella (1997), precisa antes de tudo de arenas públicas para que o diálogo aconteça, para que os problemas públicos possam surgir.

Nesse ponto, a pesquisa abre oportunidade para que se possa compreender melhor a construção de cada aspecto do problema da educação metropolitana apresentado pelos atores. Oportuniza a iniciativa de encontros para aqueles que se apresentaram com valores e ideais ideológicos semelhantes.

A articulação de atores já mobilizados e com experiência no problema da educação metropolitana de Brasília pode permitir a construção de um caminho mais tranquilo para um novo passo da identificação coletiva da educação como um bem comum, se for interesse.

## REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

- ANDRADE, Marcelo. É a educação um direito humano? Em busca de razões suficientes para se justificar o direito de formar-se como humano. *Revista Educação*, Porto Alegre, v. 36, no 01, p. 21-27, jan/abril 2013. Acessado em 05 de julho de 2016. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/12294/8736>
- ARANTES, Pedro Fiori. Interesse público, poderes privados e práticas discursivas na política de renovação do Centro de São Paulo. *Revista Pólis*, 2008.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2007.
- ARENDT, Hannah. *La crise de l'éducation : extrait de La crise de la culture*. Nova York: Folioplus Philosophie, 1972.
- ARISTÓTELES. *Política*. Brasília: UNB, 1997.
- BADIOU, Alain e ZIZEK, Slavoj. *L'Idée du Communisme, II*. Clamecy, France : Nouvelle Éditions Lignes, 2011.
- BADIOU, Alain. *A hipótese comunista*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.
- BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, v. 26, n. 92, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf>
- BÉJA, Alice, « L'espace public, le bien commun par excellence », *Esprit*, 2012/11 (Novembre), p. 71-72. Disponível em: <http://www.cairn.info/revue-esprit-2012-11-page-71.htm>
- BELOTTI, Francesca. Entre bien común y buen vivir: afinidades a distancia. *Iconos Revista de Ciencias Sociales*. Nº 48, Quito, enero, 2014. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/509/50929704003/>
- BERTRAN, Paulo. *História da terra e do homem no Planalto Central*. Brasília: Solo, 1994.
- BLATTBERG, Charles. *Pour une politique du bien commun au Canada*. Montreal/Canadá: Presses de l'Université de Montreal, 2004.
- BLUMER, Herbert; RIOT, Laurent. Les problèmes sociaux comme comportements collectifs. *Politix*, n. 3, p. 185-199, 2004.
- BLUMER, Herbert. Social problems as collective behavior. *Social problems*, v. 18, n. 3, p. 298-306, 1971.
- BOLLIER, David; HELFRICH, Silke (Ed.). *Patterns of commoning*. Commons Strategy Group and Off the Common Press, 2015.
- BOULLOSA, Rosana de Freitas. Mirando ao revés nas políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. *Pensamento & Realidade. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração-FEA*. v. 28, n. 3, 2013.
- BOULLOSA, Rosana de Freitas. Políticas públicas. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). *Dicionário para a formação em gestão social*. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 144-148.

BOURDIEU, Pierre. O Poder Simbólico. Trad. de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília: Centro de Documentação e Informação. Brasília: CEDI, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

BRASIL. Políticas sociais: acompanhamento e análise, v. 1 - (jun. 2000). – Brasília: Ipea, 2000

\_\_\_\_\_. MEC – Ministério da Educação. Resolução nº 01 CNE/CEB. Disponível em:

[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=9816rceb00112&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9816rceb00112&Itemid=30192)  
[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&Itemid=30192)

\_\_\_\_\_. Políticas sociais: acompanhamento e análise, v. 1 - (jun. 2000). – Brasília: Ipea, 2000

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação - PNE/Ministério da Educação. Brasília, DF: INEP, 2001

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação - PNE/Ministério da Educação. Brasília, DF: INEP, 2014.

BURGDORFF, Frauke. The Interrelationship Between Education and Urban Development. In: MILLION, Angela; HEINRICH, Anna Juliane e COELEN, Thomas. Education, Space and Urban Planning: Education as a component of the city. Suíça: Springer, 2017.

CAMPANA, Aurélie; HENRY, Emmanuel; ROWELL, Jay. La construction des problèmes publics en Europe. Emergence, formulation et mise en instrument. Presses universitaires de Strasbourg, 2007.

CANÇADO, Airton Cardoso. Gestão social. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 80-84.

CATALÃO, Igor. Brasília, Metropolização e Espaço Vivido: Práticas Espaciais e Vida Quotidiana na Periferia Goiana da Metrópole. SP: Editora Acadêmica, 2010.

CEFAÏ, Daniel e TERZI, Cédric (org). L'Expérience des Problèmes Publics: Perspectives Pragmatiques. Paris: Editions de l'EHESS, 2012.

CEFAÏ, Daniel. Publics, problèmes publics, arènes publiques.... Questions de communication, n. 2, p. 25-64, 2016.

CEFAÏ, Daniel. La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques. In: Réseaux, volume 14, nº75, 1996. Le temps de l'événement I. pp. 43-66

CEFAÏ, Daniel. Públicos, problemas públicos, arenas públicas...: O que nos ensina o pragmatismo (Parte 1). Novos Estudos, São Paulo. n. 107, p. 187-213, março, 2017.

CEFAÏ, Daniel. Públicos, problemas públicos, arenas públicas...: O que nos ensina o pragmatismo (Parte 2). Novos Estudos, São Paulo, n. 108, p. 129-142, julho, 2017.

CEFAÏ, Daniel. Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste. L'héritage du Pragmatisme. Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, p. 52-81, 2002.

CÉSAIRE, Aimé. Discours sur le colonialisme: suivi de Discours sur la Négritude. Paris: Présence Africaine, 2006.

CHANG, Ha Joon. 2004. Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora Unesp.

CHAUVET, Gustavo. Brasília e Formosa: 4500 anos. Goiânia: Kelps, 2005

CHEVALLIER, Jqçques. Le Service Public. Paris: Presses Universitaires de France. (2015)

COELEN T., HEINRICH A.J., MILLION A. Common Points Between Urban Development and Education. In: Million A., Heinrich A., Coelen T. (eds) Education, Space and Urban Planning. Springer, Cham, 2017.

COMERLATTO, Dunia *et al.* Gestão de políticas públicas e intersectorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. Revista Katálysis, v. 10, n. 2, 2007.

COSTA, Rogério Haesbaert da. Regional-Global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014,

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. Cad. Pesquisa. São Paulo, n. 116, p. 245-262, July 2002. Acessado em 08 julho de 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n116/14405.pdf>

DALLABRIDA, V. R. (Org.). Desenvolvimento territorial: políticas públicas brasileiras, experiências internacionais e a Indicação Geográfica como referência. São Paulo: Editora LiberArs, 2015, p. 33-46.

DEWEY, John. Le Public et ses problèmes. France: Ed. Gallimard. 1ª ed. 1927, 2010.

DUARTE, Clarice Seixas. A Educação como um direito fundamental de natureza social. Revista Educação e Sociedade, Campinas/SP, vol. 28, no 100 – Edição Especial, p. 691-713, out 2007. Acessado em 05 de julho de 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302007000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300004&lng=en&nrm=iso)

DUNN, William N. Public policy analysis. Routledge, 2012.

FERREIRA, Ignez Costa Barbosa. Brasília: mitos e contradições na história de Brasília. In: PAVIANI, A. *et al.* Brasília 50 anos: da capital à metrópole. p. 23-54, 2010.

FERREIRA, Ignez Costa Barbosa. Gestão do território e novas territorialidades. In: Brasília–gestão urbana: conflitos e cidadania. Brasília, Editora UnB, 1999.

FIRKOWSKI, O. L. C. F. Metrôpoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio. Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, p. 21-51, 2013.

FIRKOWSKI, Olga Lúcia C. de Freitas. Por que as Regiões Metropolitanas no Brasil são Regiões, mas não são metropolitanas. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, nº 122, p. 19=38, jan/jun, 2012. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/465/700>

FISCHER, Frank. Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods. Nova York: CRC Press, 2007.

FISCHER, Frank. Evaluating Public Policy. Ohio/USA: Cengage Learning, 2006.

FISCHER, FRANK. Reframing Public Policy, Discursive Politics and Deliberative Practices. New Yourk: Oxford, 2003

FLACH, Simone de Fátima. À educação e obrigatoriedade escolar no Brasil: entre a previsão legal e a realidade. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, SP, v. 11, n. 43, p. 285-303, ago. 2011. ISSN 1676-2584. Acessado em 13 de maio de 2016. Disponível em: [http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/43/art20\\_43.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/43/art20_43.pdf)

FONSECA, Marília. « O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro ». Rev. Fac. Educ. vol.24 n.1 São Paulo Jan./Jun. 1998.

FOUCAULT, Michel. Arqueologia do Saber. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2008.

FRANÇA-FILHO, Genauto Carvalho de e BOULLOSA, Rosana de F. Governança, gestão social para a economia: re-significando a análise do fato associativo. Paris: no prelo. 2017.

FREGA, Roberto. What Pragmatism means by Public Reason. Revista Etica & Política. Nº XII, p. 28-51, 2010. Disponível em: [https://www.openstarts.units.it/bitstream/10077/4677/1/Frega\\_E%26P\\_XII\\_2010\\_1.pdf](https://www.openstarts.units.it/bitstream/10077/4677/1/Frega_E%26P_XII_2010_1.pdf)

FRIGOTTO, Gaudêncio. Capital Humano. In: PEREIRA, Isabel Brasil e LIMA, Júlio César França. Dicionário da Educação Profissional em Saúde. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.

GALLET, Bertrand, « Les enjeux de la coopération décentralisée », Revue Internationale et Stratégique 2005/1 (Nº57), p. 61-70.

GAMBARDELLA, Alice Dianezi. Equipamentos Públicos. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014

GOTTDIENER, Mark. A produção social do espaço urbano. São Paulo: EDUSP, 2010.

HABERMAS, Jürgen. The Structural Transformation of Public Sphere: Na inquiry into a category of bourgeois society. Massachusetts: The Mit Press, 1991.

HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons\*. Journal of Natural Resources Policy Research, v. 1, n. 3, p. 243-253, 2009.

- HARRIBEY, Jean-Marie. “Le Bien Commun est une Construction Sociale. Apports et Limites d'Elinor Ostrom”. L'Economie politique n° 049 – janvier, 2011.
- HARRIBEY, Jean-Marie. La Richesse, la Valeur et L'Inestimable: Fondements d'une Critique Socio-Écologique de L'Économie Capitaliste. França: Ed. Les Liens qui Libèrent. 2013.
- HARRIBEY, Jean-Marie. Le Bien Commun est une Construction Sociale. Apports et Limites d'Elinor Ostrom. Revista L'Economie Politique n° 049 – jan/2011, p. 98-112. Acessado em 15 de maio de 2016. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-l-economie-politique-2011-1-page-98.htm>
- HESS, Charlotte; OSTROM, Elinor. Understanding knowledge as a commons. From theory to Practice. London, England: The MIT Press Cambridge, Massachusetts. 2007.
- HOCHMAN, Gilberto e FARIA, Carlos A. Pimenta. (orgs). Federalismo e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.
- HORTA, J. S. B. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. Cadernos de Pesquisa (Fundação Carlos Chagas), São Paulo, n.104, p. 5-34, 1998.
- JANNUZZI, Paulo. Avaliação. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014
- KNOEPFEL, Peter *et al.* Public Policy Analysis. Bristol: The Polity Press, 2007.
- LASCOURMES, Pierre; LE BOURHIS, Jean-Pierre. Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. Politix, v. 11, n. 42, p. 37-66, 1998.
- LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. Común: ensayo sobre la revolución en el siglo XXI. Barcelona/Espanha: Editorial GEDISA, 2015.
- LEFÉVRE, Henri. A vida cotidiana no mundo moderno. São Paulo: Editora Ática, 1991.
- LEFÉVRE, Christian, ROSEAU, Nathalie e VITALE, Tommaso. De la ville à métropole: les défis de la governance. Paris: L'Oeil d'Or, 2013.
- LEFÉVRE, Christian. ¿ Metrópolis ingobernables? Experiencias europeas/Ungovernable Metropolis? European Experiences. Política y sociedad, v. 47, n. 3, p. 131, 2010.
- LEMAIGNAN, Christian. « Les territoires de la connaissance ». 4ème séminaire Industries de la Connaissance Angoulême (Poitou-Charentes), 5 février 2004, Revue d'Économie Régionale & Urbaine 2004/2 (avril), p. 339-342. Disponível em: <http://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2004-2-page-339.htm>
- LENCIONE, Sandra. Reconhecendo metrópoles: território e sociedade. In: SILVA, Catia A. da, FREIRE, Désirée G. e OLIVEIRA, Floriano José G. MetrÓpole: Governo, Sociedade e TerritÓrio. Rio de Janeiro: DP&A: Faperj, 2006.
- LENCIONI, Sandra. Uma nova determinação do urbano: o desenvolvimento do processo de metropolização do espaço. In: CARLOS, Ana Fani e LEMOS, Amália Inês G. de. Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade. São Paulo: Contexto, 2003.

- LIMA, Marcelo. O direito à educação no Brasil. Revista Política e Gestão Educacional. UNESP, nº 09, p 1-14, 2º semestres/2010.
- LÚCIO, Magda de Lima Lúcio. Candangos Brasilienses – 50 anos construindo a Capital Federal. In: COSTA, Cleria Botelho e BARROSO, Eloisa Pereira. Brasília: diferentes olhares sobre a cidade. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.
- McCARTHY, Thomas A. Introduction, In: HABERMAS, Jürgen. The Structural Transformation of Public Sphere: Na inquiry into a category of bourgeois society. Massachusetts: The Mit Press, 1991.
- MELO, Celso Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.
- MESTRES, Jean-Michel. Du bon usage du bien commun. Editorial da Revista Urbanisme. Paris. Nº 52, março, 2015.
- MÉSZAROS, István. O poder da ideologia. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.
- MOTA, Tânia Socorro Borges. Plano Estadual de Educação de Goiás (2015-2025): Estudo Comparativo entre o Instituinte e o Instituído. Dissertação de Mestrado. Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2016. Disponível em: <http://tede2.pucgoias.edu.br:8080/bitstream/tede/3597/2/TÂNIA%20SOCORRO%20BORGES%20MOTA.pdf>
- NEVEU, Erick. Sociologie politique des problèmes publics. Paris: Ed. Armand Colins, 2015.
- NUNES, Brasilmar Ferreira. Brasília: a construção do cotidiano. Paralelo 15, 1997.
- OLIVEIRA, Cleiton de. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Revista Brasileira de Educação, v. 15, n. 45, p. 586-588, 2010.
- OLIVEIRA, Francisco de. A Economia Brasileira: Crítica a razão dualista. Disponível em: [http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca\\_virtual/a\\_economia\\_brasileira.pdf](http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/a_economia_brasileira.pdf) Acesso em 07/09/2014.
- OLIVEIRA, Francisco de. Crítica à razão dualista/O ornitorrinco. São Paulo: Editora Boitempo, 2003.
- OSTROM, Elinor. Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.
- PARK, Robert E. A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. In: O fenômeno urbano. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1967.
- PAVIANI. Aldo. Apresentação. In: PAVIANI, Aldo (org). Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.
- PERLATTO, Fernando. Habermas, a esfera pública e o Brasil. Revista Estudos Políticos, v. 4, n. 1, p. 78-94, 2012.

PETRELLA, Ricardo. Le bien commun. Eloge de la solidarité. Lausanne/Suiça: Editions Page Deux, 1997.

PIANA, Maria Cristina. A construção do perfil do assistente social no cenário educacional [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-02.pdf>

Plano Nacional de Educação 2014-2024 [recurso eletrônico]: Lei no 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providencias. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

QUADROS, Pedro Oto. Redução da Violência na RIDE. Brasília: MPDFT, 2007. Disponível em <http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/artigos-menu/artigos-lista/296-reducao-da-violencia-na-ride>

RIBEIRO, Rômulo José da C. Índice Composto de Qualidade de Vida Urbana – aspectos de configuração especial, socioeconômicos e ambientes urbanos. Tese de Doutorado. Brasília, Universidade de Brasília, 2008.

RIBEIRO, Rômulo José da Costa e HOLANDA, Frederico. “A metrópole de Brasília na rede urbana brasileira e a configuração interna.” In: Ribeiro, Rômulo José da Costa *et al.* (org.) Brasília: Transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

RIST, Gilbert. Le Développement: histoire d’une croyance occidentale. (Paris) Presses de Science Po, 2001.

SACRINI, MARCUS. Introdução à análise argumentativa - Teoria e prática. 1. ed. São Paulo: Paulus, 2016

SANTOS, Milton. Os deficientes físicos. Artigo publicado na Folha de São Paulo: SP, 1999

SANTOS, Milton. Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

SANTOS, Milton. Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e meio técnico-científico informacional. SP: Editora HUCITEC, 1985

SANTOS, R. C. G., BESSA, L. F. de M., & LÚCIO, M. de L. The Brazilian National Policy for Regional Development and the RIDE-DF Management opposite the Governance vs Brasília’ s Metropolitan Area. *EchoGéo*, 41(September), 0–18, (2017).

SANTOS, Renata Callaça G. e LÚCIO, Magda de Lima. Repensando habitar la ciudad. *Revista Ciudades: Análisis de la coyuntura, teoría e historia urbana. Puebla/México*. Nº 115, julho-setembro, 2017.

SAVIANI, Demerval. Da Nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação: Por uma outra política educacional. Campinas, SP: Editora Autores Associados, 2004

SCHMIDT, Benício Viero. Brasília como centro político. In: PAVIANI, Aldo (org). Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

SCHOMMER, P. C. *et al.* Coprodução e inovação social na esfera pública em debate no campo da gestão social. *Gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública*, p. 31-70, 2011.

SCHOMMER, Paula Chies e BOULLOSA, Rosana de F. (org). *Gestão Social como Caminho para a Redefinição da Esfera Pública*. Florianópolis: UDESC, 2011.

SCHOMMER, Paula; BOULLOSA, Rosana F. Fronteiras de aprendizagem da gestão social. PC Shommer, & RF Boullosa. *Gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública*, p. 9-14, 2011.

SILVEIRA, Alessandra. *Cooperação e Compromisso constitucional nos Estados Compostos: Estudo sobre a teoria do federalismo e a organização jurídica dos sistemas federativos*. Coimbra/Portugal: Almedina, 2007.

SILVEIRA, Denise Prudente F. *Gestão territorial do Distrito Federal: trajetórias e tendências*. In: *Brasília–Gestão urbana: conflitos e cidadania*. Brasília, Ed. UnB, 1999.

SILVEIRA, Maria Laura. Território usado: dinâmicas de especialização, dinâmicas de diversidade. *Revista Ciência Geográfica - Bauru - XV - Vol. XV - (1): Janeiro/Dezembro, 2011. Disponível em: [http://www.agbbauru.org.br/publicacoes/revista/anoXV\\_1/AGB\\_dez2011\\_artigos\\_versao\\_internet/AGB\\_dez2011\\_01.pdf](http://www.agbbauru.org.br/publicacoes/revista/anoXV_1/AGB_dez2011_artigos_versao_internet/AGB_dez2011_01.pdf)*

SLAWINSKI, Pedro G. R. Regiões Metropolitanas e Serviços Públicos de Interesse Comum. *Revista Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, p. 214 - 239, vol. 60, 2006. Acessado em 10 de janeiro de 2015. Disponível: [http://download.rj.gov.br/documentos/10112/754454/DLFE-45739.pdf/Revista\\_60\\_Doutrina\\_pg\\_214\\_a\\_239.pdf](http://download.rj.gov.br/documentos/10112/754454/DLFE-45739.pdf/Revista_60_Doutrina_pg_214_a_239.pdf)

SOLIMINE, Giovanni. El conocimiento como bien común y el papel de las bibliotecas. *Anales de Documentación*, [S.l.], v. 15, n. 1, feb. 2012. ISSN 1697-7904. Acessado em 27 de julho de 2017. Disponível em: <http://revistas.um.es/analesdoc/article/view/142761>

SOUZA, Maria Adélia de. *Recompondo a história da região metropolitana: processo, teoria e ação*. In: SILVA, Catia A. da, FREIRE, Désirée G. e OLIVEIRA, Floriano José G. *Metrópole: Governo, Sociedade e Território*. Rio de Janeiro: DP&A: Faperj, 2006.;

SOUZA, Sérgio Magno Carvalho de. *Reestruturação produtiva, produção de subcentros e desigualdades socioespaciais na Ride-DF*. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, 2016.

STEINBERGER, Marília. *Formação do aglomerado urbano de Brasília no contexto nacional e regional*. In: *Brasília–Gestão urbana: conflitos e cidadania*. Brasília, Ed. UnB, 1999.

STORPER, Michael. *Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: o desafio dos países em desenvolvimento*. RIBEIRO, Luiz César Q; SANTOS JÚNIOR, O. *A Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

TACITO, Caio. Serviços de saneamento básico. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro. v. 242, p. 199-202, out/dez, 2005.

TOPALOV, Christian *et al.* L'aventure des mots de la ville. Paris: Robert Laffont, 2010.

UDERMAN, Simone. Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: Limites de uma nova agenda para Nordeste. Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, v. 2, n. 2, 2008.

VASCONCELOS, Ana Maria N. e GOMES, Marília Miranda F. A Metrópole de Brasília na transição demográfica brasileira. In: RIBEIRO, Rômulo José da Costa *et al* (org.) Brasília: Transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

WASELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da violência 2013. UNESCO Brasil, 2013.

WASELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da violência: Homicídios por armas de fogo no Brasil. São Paulo, Instituto Sangari, 2016.

WEBER, Max. Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Vol. 2.; Brasília: Editora UnB, 2004.

ZASK, Joëlle. Présentation de l'édition française. In : DEWEY, John. Le Public et ses problèmes. France: Ed. Gallimard. 1<sup>a</sup> ed. 1927, 2010.

**U<sup>S</sup>-PC**  
Université Sorbonne  
Paris Cité

université  
**PARIS**  
**DI**  
**DEROT**  
PARIS 7

