

Políticas de Educação no Brasil

contextos e embates

Magna França

Maria Aparecida de Queiroz

Walter Pinheiro B. Junior

Organizadores



Reitor

José Daniel Diniz

Vice-reitor

Henio Ferreira de Miranda

Diretoria Administrativa da EDUFRN

Maria da Penha Casado Alves (Diretora)

Helton Rubiano de Macedo (Diretor Adjunto)

Bruno Francisco Xavier (Secretário)

Conselho Editorial

Maria da Penha Casado Alves (Presidente)

Judithe da Costa Leite Albuquerque (Secretária)

Adriana Rosa Carvalho

Anna Cecília Queiroz de Medeiros

Cândida de Souza

Fabício Germano Alves

Francisco Dutra de Macedo Filho

Gilberto Corso

Grinaura Medeiros de Moraes

José Flávio Vidal Coutinho

Josenildo Soares Bezerra

Kamyla Álvares Pinto

Leandro Ibiapina Bevilacqua

Lucélio Dantas de Aquino

Luciene da Silva Santos

Marcelo da Silva Amorim

Marcelo de Sousa da Silva

Márcia Maria de Cruz Castro

Marta Maria de Araújo

Martin Pablo Cammarota

Roberval Edson Pinheiro de Lima

Síbele Berenice Castella Pergher

Tercia Maria Souza de Moura Marques

Tiago de Quadros Maia Carvalho

Secretária de Educação a distância

Maria Carmem Freire Diógenes Rego

Secretária Adjunta de Educação a

Distância

Ione Rodrigues Diniz Moraes

Coordenadora de Produção de Materiais

Didáticos

Maria Carmem Freire Diógenes Régio

Coordenadora de Revisão

Aline Pinho Dias

Coordenador Editorial

José Correia Torres Neto

Gestão do Fluxo de Revisão

Edineide Marques

Gestão do Fluxo Editorial

Rosilene Alves de Paiva

Conselho Técnico-Científico – SEDIS

*Maria Carmem Freire Diógenes Régio – SEDIS
(Presidente)*

Aline de Pinho Dias – SEDIS

André Moraes Gurgel – CCSA

Antônio de Pádua dos Santos – CS

Célia Maria de Araújo – SEDIS

Eugênia Maria Dantas – CCHLA

Ione Rodrigues Diniz Moraes – SEDIS

Isabel Dillmann Nunes – IMD

Ivan Max Freire de Lacerda – EAJ

Jefferson Fernandes Alves – SEDIS

José Querginaldo Bezerra – CCET

Lilian Giotto Zaros – CB

Marcos Aurélio Felipe – SEDIS

Maria Cristina Leandro de Paiva – CE

Maria da Penha Casado Alves – SEDIS

Nedja Suelly Fernandes – CCET

Ricardo Alexsandro de Medeiros Valentim – SEDIS

Sulemi Fabiano Campos – CCHLA

Wicliffe de Andrade Costa – CCHLA

Revisão Linguístico-textual

Fabiola Barreto

Revisão de ABNT

Edineide da Silva Marques

Revisão Tipográfica

José Correia Torres Neto

Diagramação

Lucas Almeida Mendonça

Capa

Saulo Francisco Dutra Ubarana

Centro de Educação

Coordenação

Maria da Conceição Passeggi - Universidade Federal do Rio Grande do Norte - Brasil

Elizeu Clementino de Souza - Universidade do Estado da Bahia - Brasil

Christine Delory-Momberger - Universidade de Paris 13/Nord - França

Conselho Científico

Ana Chrystina Venancio Mignot - Universidade do Estado do Rio de Janeiro - Brasil

Antonio Bolívar - Universidade de Granada - Espanha

Ari Antikainen - Universidade de Joensuu - Finlândia

Christoph Wulf - Universidade Livre de Berlin - Alemanha

Conceição Leal da Costa - Universidade de Évora - Portugal

Danielle Desmarais - Universidade do Québec a Montreal - Canadá

Daniel Soárez - Universidade de Buenos Aires - Argentina

Duccio Demetrio - Universidade degli Studi di Milano Bicocca - Itália

Ecleide Cunico Furlanetto - Universidade Cidade de São Paulo - Brasil

Elsa Lechner - Centro de Estudos em Antropologia Social do ISCTE - Portugal

Gabriel Jaime Murillo - Universidade de Antioquia - Colômbia

Gaston Pineau - Universidade François Rabelais - França

Giorgos Tfiolis - Universidade de Creta, Rethymno - Grécia

Guy de Villers - Universidade Católica de Louvain la Neuve - Bélgica

Henning Salling Olesen - Universidade de Roskilde - Dinamarca

Hervé Breton - Université François Rabelais - França

Laura Formenti - Universidade degli Studi di Milano Bicocca - Itália

Linden West - Universidade de Canterbury - Inglaterra

Maria Helena M. B. Abrahão - Universidade Federal de Pelotas - Brasil

Maria Teresa Sarmento - Universidade do Minho - Portugal

Marta Maria de Araújo - Universidade Federal do Rio Grande do Norte - Brasil

Peter Alheit - Universidade Georg August, Göttingen - Alemanha

Pierre Dominicé - Universidade de Genebra - Suíça

Victoria Marsick - Teachers College, Columbia University, New York - EUA

Valerij V. Savchuk - Universidade de Saint-Petersburg - Rússia

Apoio

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

ANNHIVIF - Associação Norte-Nordeste das Histórias de Vida em Formação

Esta publicação contou com o financiamento do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, a partir da Chamada 05/2018 – PPGED/CE, tendo sido contemplada após análise pela Comissão Editorial do PPGED e foi resultado das ações dos seguintes projetos desenvolvidos junto ao CNPq, UFRN e UNICID: “Narrativas da infância: o que contam as crianças sobre a escola e os professores sobre a infância” (MCTI-CNPq/Edital Universal - 14/2014, processo no. 462119/2014-9) – Parecer do Comitê de Ética – 168.818 HUOL-UFRN; “Pesquisa (auto) biográfica com criança: olhares da infância e sobre a infância” (MCTI-CNPq/Processo: 310582/2016-4); “Narrativa, educação e saúde: crianças, família e professores entre o hospital e a escola” (terceira etapa de projetos desenvolvidos, nos últimos cinco anos, com financiamento do CNPq. Edital de Ciências Humanas - 07/2011-2, nº 401519/2011-2; Edital Universal 14/2014, nº 462119/2014-9); e “Edição biográfica: políticas e práticas editoriais para a publicação de textos memorialísticos” (Pós-doutorado - UFRN | CE, PPGEd, DPEC – UNICID | PPGEd – 2018.2-2020.1 e projeto homônimo desenvolvido com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq - Edital Universal 2018, MCTIC, n. 28/2018 – processo: 421051/2018-3).

Políticas de Educação no Brasil

contextos e embates

Magna França
Maria Aparecida de Queiroz
Walter Pinheiro B. Junior
Organizadores



Natal, 2021

Catálogo da publicação na fonte
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Secretaria de Educação a Distância

Políticas de Educação no Brasil : Contextos e embates [recurso eletrônico]
/ Organizado por Magna França, Maria Aparecida de Queiroz e
Walter Pinheiro Barbosa Júnior. – Natal: EDUFRN, 2021.
5650 KB.; 1 PDF

ISBN 978-65-5569-086-6

1. Educação - Política. 2. Educação - Brasil. 3. Educação - Contextos.
I. França, Magna. II. Queiroz, Maria Aparecida de. III. Barbosa Júnior,
Walter Pinheiro. IV. Título.

CDU 37.014
P769

Elaborada por Edineide da Silva Marques CRB-15/488.

Apresentação	9
<i>Márcia Maria Gurgel Ribeiro</i>	
A conjuntura política educacional e seu rebatimento na educação	17
Políticas governamentais para a educação no Brasil: restrição de direitos e privatização como estratégias de hegemonia	18
<i>Antônio Lisboa Leitão de Souza</i>	
Formação e profissionalização docente	47
A pretensa melhoria da qualidade do ensino médio público anunciada com o Pronatec e a Reforma do Ensino Médio	48
<i>Danilma de Medeiros Silva</i>	
<i>Dante Henrique de Moura</i>	
<i>Lincoln Moraes de Souza (In memoriam)</i>	
As práticas de formação docente: a relação com a docência no contexto do pacto nacional pelo fortalecimento do ensino médio	85
<i>Julierme Antonio dos Santos</i>	
<i>Bruna Tarcília Ferraz</i>	

Financiamento da educação	121
O financiamento da educação básica no Brasil: questões relevantes	122
<i>José Marcelino de Rezende Pinto</i>	
Tensões federativas no financiamento da educação pública brasileira nos governos de 1995-2018	159
<i>Amilka Dayane Dias Melo Lima</i>	
<i>Magna França</i>	
Cultura de avaliação e de participação	202
Sistemas de avaliação educacional do Nordeste do Brasil: o estado da arte (2010-2017)	203
<i>Felipe Daniel Barros Diniz</i>	
<i>Luciane Terra dos Santos Garcia</i>	
Conselho escolar e a cultura de participação	237
<i>Luan Presley Mendonça Santiago</i>	
<i>Walter Pinheiro Barbosa Junior</i>	
Desigualdade social, pobreza e educação	266
Os descaminhos das políticas de educação para a juventude pobre brasileira	267
<i>Jonathan Alves Martins</i>	
<i>Marcos Torres Carneiro</i>	
<i>Maria Aparecida de Queiroz</i>	

**Educação, família e espaço público:
relações de complementaridade** **301**

Fernando Manuel Rocha da Cruz

Kadydja Karla Nascimento Chagas

Autores **332**

Apresentação

Este livro torna público alguns resultados que incidem sobre pesquisas – concluídas ou em andamento – realizadas por um conjunto de professores e estudantes de pós-graduação em educação (a nível de mestrado e doutorado) de instituições de ensino superior públicas e gratuitas. Os autores, em face dos retrocessos relativos ao direito subjetivo impostos à educação do povo brasileiro, de forma contundente neste ano de 2019, se mantêm no movimento legítimo de investigar sobre a problemática da política educacional – de modo específico, relativa à Educação Básica – e de divulgar o conhecimento por eles produzido.

Os textos nele contidos favorecem a aquisição de conhecimentos que suscitam a compreensão e o fortalecimento da prática educativa de professores e estudantes em nível superior – formação inicial e continuada –, de estudantes de pós-graduação e de profissionais da educação básica em geral. Ademais, esta publicação, no formato de um livro, é uma forma de os pesquisadores da área de educação legitimarem, junto à sociedade, o seu trabalho como professores e estudantes universitários, cotidianamente, em instituições cuja função básica é o ensino, a pesquisa e a extensão.

Nesse sentido, o Edital nº 05/2018-PPGED/CE/UFRN, de 16 de novembro de 2018, do Programa de Pós-graduação em Educação da UFRN, estimulou os organizadores e os autores deste livro a fortalecerem laços nas relações e na comunicação entre pesquisadores da área de educação e das demais áreas, a fim de alcançar outros segmentos da sociedade.

O atendimento aos critérios do edital possibilitou que o PPGEd da UFRN financiasse este livro, intitulado **Políticas de Educação no Brasil: contextos e embate**, cujo objetivo é socializar os resultados de algumas pesquisas que podem subsidiar os processos de produção do conhecimento sobre temas candentes da educação brasileira.

O livro está organizado em cinco partes e nove capítulos.

A **parte 1** – A conjuntura política e educacional – contempla o texto: *Políticas governamentais para a educação no Brasil: restrição de direitos e privatização como estratégias de hegemonia*, escrito por Antônio Lisboa de Souza Leitão. Este analisa algumas estratégias de políticas públicas para a educação escolar, adotadas no Brasil, em diferentes níveis governamentais dos anos 2000, partindo da reforma do aparelho estatal brasileiro na década de 1990. Apresenta a centralidade política do contingenciamento orçamentário, por um lado, e da “lei das parcerias”, por outro, como expressão do processo de restrição de direitos em curso no país. Destaca os sucessivos contingenciamentos no orçamento para a educação pública, acentuados pela Emenda Constitucional nº 95/2016. Quanto às parcerias, a referência é o ano de 2004, quando a perspectiva privatizante, na gestão pública, se ampliou e diversificou com base na racionalidade gerencial, eficiência administrativa, rigor orçamentário, enxugamento da máquina pública e consequente fortalecimento de instituições privadas, de modo particular no Estado da Paraíba. O PNE (Lei nº. 10.172/2001) é apresentado como fator de favorecimento ideológico de estratégias privatizantes. Tomando como referência o conceito gramsciano de hegemonia, o autor mostra como se naturaliza a defesa do privado como o referencial de eficiência e qualidade em detrimento do público.

A **parte 2** – A formação e profissionalização docente – é integrada por 2 capítulos, sendo o primeiro: *Pretensa melhoria da qualidade do ensino médio público anunciada com o Pronatec e a Reforma do Ensino Médio*, de autoria de: Danilma de Medeiros Silva; Dante Henrique de Moura e Lincoln Moraes de Souza (*In memoriam*). As discussões apresentadas fazem parte de uma pesquisa que avaliou a implementação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec) como política pública no campo da educação profissional. A pesquisa conclui que o Pronatec se fundamenta na Reforma do Ensino Médio, envolvendo consequências tais como: exacerba a dualidade educacional; torna a oferta de educação conduzida por meio das parcerias público-privadas; mantém uma concepção de educação que tem como base a fragmentação do conhecimento; e perpetua a formação direcionada aos setores produtivos. Ademais, a implementação do Pronatec resultou em modificações no currículo do ensino médio que, em vez de contribuir para a melhoria da qualidade da educação, apresentam uma concepção de formação que tende a aumentar discrepâncias entre educação pública e educação privada.

O capítulo 2 desta parte – *As práticas de formação docente: a relação com a docência no contexto do pacto nacional pelo fortalecimento do ensino médio* – foi produzido por Julierme Antônio dos Santos e Bruna Tarcília Ferraz. Os autores apresentam uma análise do Programa Pacto Nacional Pelo Fortalecimento do Ensino Médio (PNEM), política pública educacional destinada à formação dos professores, instituída em 22 de novembro de 2013. Focando na formação continuada vivenciada no PNEM, concluem que o Programa se revelou importante para esta formação e para o repensar da prática docente no Ensino Médio.

A **parte 3** desta obra – Financiamento da educação – é composta por dois capítulos. Traz no capítulo 1: *O financiamento da educação básica no Brasil: questões relevantes*, um texto com autoria de José Marcelino de Rezende Pinto. Discute sobre as fontes do montante de recursos para financiamento da educação brasileira, bem como a equalização dos gastos por aluno em âmbito dos entes federados e das redes de ensino. Ademais, analisa aspectos dessa condição fundamental e os desafios a enfrentar para alcançar a qualidade na educação básica, de modo particular no atual contexto de crise econômica, em que a educação é alvo de abandono. Conclui que é fundamental manter a vinculação de parte da receita de impostos da União, estados e municípios para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Com a EC nº 95/2016, essa vinculação congelou os gastos primários da União por 20 anos, produzindo, assim, repercussão imensurável para a qualidade da educação básica no país.

Por sua vez, o capítulo 2 – *Tensões federativas no financiamento da educação pública brasileira nos governos de 1995-2018* –, conta com a autoria de Amilka Dayane Dias Melo Lima e Magna França. Analisa as disposições legais e os desdobramentos políticos e educacionais, necessários ao financiamento da educação básica, assim como investiga os impasses que suscitam o regime de colaboração, especificamente na gestão dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010), Dilma Vana Rousseff (2011-2016) e Michel Miguel Elias Temer Lulia (2016-2018). Nesses governos, manteve-se a distribuição de recursos financeiros para educação conforme a Constituição Federal de 1988, gerando impasses e suscitando amplo debate relativo às assimetrias regionais e ao regime de colaboração. A despeito de ser requerida melhoria nos mecanismos redistributivos que conferissem equidade e qualidade

na manutenção da educação básica, nos governos mencionados não se evidenciam decisões políticas para elevação dos índices de investimento em educação básica brasileira. Prevaleceram os arranjos na implementação de Fundos contábeis, sem que, no entanto, se concretize para esse nível de educação a meta 20 do PNE, de 2014 – alocação de 10% do PIB.

A **parte 4** – Cultura de avaliação e de participação – apresenta, no capítulo 1: *Sistemas de avaliação educacional do Nordeste do Brasil: o estado da arte (2010-2017)*, um texto com autoria de Felipe Daniel Barros Diniz e Luciane Terra dos Santos Garcia. Os autores objetivam analisar a produção do conhecimento acerca dos sistemas de avaliação estaduais, na região Nordeste do Brasil, construindo um “estado da arte” sobre a temática, cujo escopo se compõe de teses, dissertações e artigos científicos, localizados no Catálogo de Teses e Dissertações e no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Parte da produção enfoca a influência dos Sistemas de Avaliação Estaduais no trabalho pedagógico de professores e de gestores dos sistemas de ensino e, em menor escala, outra parte mostra a influência de fatores extraescolares na aprendizagem e nos resultados das avaliações. Os autores não identificam estudos sobre o conteúdo político, ideológico e pedagógico com relação à formulação e à implementação dos Sistemas Estaduais de Avaliação; tampouco sobre o fato de os gestores e professores pouco se apropriarem dos resultados das avaliações a fim de vislumbrar a melhoria na qualidade do trabalho docente.

O capítulo 2 – *Conselho escolar e a cultura de participação* –, cuja autoria é de Luan Presley Mendonça Santiago e Walter Pinheiro Barbosa Junior, problematiza as relações interpessoais, circunscritas ao Conselho Escolar na Escola Municipal Chico

Santeiro, uma unidade de ensino que integra a rede municipal de ensino de Natal-RN. Objetivando compreender o papel desse colegiado no fomento à cultura de participação, os autores percebem que, na escola estudada, as relações entre a comunidade escolar e a circunvizinhança são marcadas por relativa autonomia e pelo poder de decisão administrativa, pedagógica e financeira. Os conselheiros escolares – membros da instituição e da comunidade extraescolar – mantêm sua individualidade e, na estrutura da escola, exercem, com a gestão escolar, o poder de decisão, pautado pelo diálogo que permeia a cultura de participação.

A **parte 5** deste livro – Desigualdade social, pobreza e educação – apresenta dois capítulos. O primeiro, *Os descaminhos das políticas de educação para a juventude pobre brasileira*, é de autoria de Jonathan Alves Martins, Marcos Torres Carneiro e Maria Aparecida de Queiroz. Os autores refletem sobre conhecimentos específicos no campo das políticas educacionais para uma parte da juventude brasileira em condição de pobreza, cuja chance de estudo, ou seja, de escolarização, se encontra, predominantemente, em escolas da rede pública e gratuita de ensino. Evocam aspectos da história, abrangendo conceitos como educação, escolarização e pobreza para compreender práticas humanas, como a educação em geral e o ensino em particular. Consideram que as desigualdades sociais, no Brasil, têm consequências diretas sobre esse campo de atividades e que o ensino médio é marcado por dualidades entre o propedêutico e o profissionalizante. Ademais, analisam os autores que os descompassos na condução do ensino fundamental geram desistência ou abandono em contraposição ao êxito escolar; assim como criam demandas por modalidades de ensino, visto que as atuais não são suficientes para compensar os descaminhos

que pesam sobre a educação dos jovens pobres. Nesse sentido, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem Urbano, ainda que seja insuficiente para equilibrar o atendimento educacional como direito subjetivo, destacou-se entre os anos de 2008-2012, como protótipo de inclusão e transferência de renda para esse segmento da população.

O capítulo 2 – *Educação, Família e Espaço público: relações de complementaridade*, produzido por Fernando Manuel Rocha da Cruz e Kadydja Karla Nascimento Chagas, evidencia que os estudos antropológicos, do início do século XX, apresentaram um levantamento rigoroso das sociedades e culturas “primitivas”. Porém, a palavra educação quase nunca apareceu, apesar de quase todos os trabalhos descreverem relações cotidianas e rituais de aprendizagem das crianças e de passagem dos jovens à vida adulta. As relações entre a criança e a natureza, entre estas e as comunidades, são conduzidas por adultos com conhecimento e experiência, e as crianças veem, entendem, imitam e aprendem por meio de sua participação na vida comunitária. Atualmente, a escola e as demais instituições de ensino assumem um papel primordial na Educação. Os pais, cada vez menos, têm tempo para orientar os filhos quanto a valores, atitudes, vivências e experiências; por isso, incumbem a escola dessa tarefa, além daquela de orientar na aquisição e difusão do conhecimento historicamente produzido e transposto em conteúdo de ensino e aprendizagem. Os referidos autores abordam a temática do ponto de vista teórico e metodológico, apresentam alguns casos e, ainda, refletem sobre a educação e a relação da escola com a cidade, a família e a cidadania.

Assim, no conjunto dos textos deste livro, vislumbramos que professores e pós-graduandos cumprem um papel importante ao publicizar pesquisas – concluídas ou em processo – realizados na área de políticas educacionais, em Instituições de Ensino Superior – Universidades e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – públicas e gratuitas. Agora, resta-nos convidar os leitores para um diálogo efetivo com os autores nesse vasto campo de políticas e gestão da Educação Básica.

Os Organizadores

A conjuntura política educacional e seu reatamento na educação

POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS PARA A EDUCAÇÃO NO BRASIL

RESTRIÇÃO DE DIREITOS E PRIVATIZAÇÃO COMO ESTRATÉGIAS DE HEGEMONIA

Antônio Lisboa Leitão de Souza

O contexto

A adequação do Estado brasileiro à racionalidade administrativa vigente, que tem como centro, além do máximo enxugamento da máquina estatal, os princípios mercadológicos do gerencialismo eficiente (ou Nova Gestão Pública – NGP), do arrocho fiscal e do estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada como *modus operandi* estratégico para execução de suas ações e metas, foi um processo que se iniciou ainda nos anos de 1990. Tendo se aprofundado ao longo da década seguinte, adquiriu contornos mais definidos, principalmente com a aprovação da Lei federal nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), a chamada “lei das parcerias”, sancionada em 30 de dezembro do mesmo ano pelo então presidente Lula da Silva. Com a aprovação dessa lei, foram institucionalizadas no país as normas gerais para licitação e contratação de parcerias entre as esferas pública e privada no

âmbito dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Além disso, imprimiu-se mais clareza e robustez ao aparato jurídico-normativo e político-ideológico da reforma do aparelho estatal brasileiro, iniciada na década anterior pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Sobre esse processo mais amplo, a vasta produção bibliográfica possibilita diferentes leituras, tais como Pereira (1997), Abrucio (2007), De Angelis (2015), dentre tantos outros.

A implementação dessa política repercutiu diretamente nos estados federados, cujos governantes de turno – igualmente interessados com a respectiva normatização, porque convictos e alinhados politicamente com tais medidas – buscaram “modernizar” a máquina estatal e regulamentar a legislação federal no âmbito estadual, adequando-a, portanto, à nova racionalidade governamental, ao mesmo tempo em que se forjava uma tessitura gerencial ainda mais fina com a política nacional, induzida pelo governo federal. No caso da Paraíba, o governo de turno conseguiu aprovação da Lei nº 8.486/2008 (PARAÍBA, 2008), a partir da qual ficou ainda mais explicitada a lógica gerencial, bem como os processos de privatização da coisa pública, não só por meio de “parcerias” na execução de grandes obras estruturantes, como também a partir de medidas mais sutis, em setores nos quais aparentemente se objetiva apenas “maior eficiência” administrativa e de gestão da própria máquina pública. Dessa forma, diferentes áreas sociais foram alvo dessa nova racionalidade, como podemos perceber na educação.

A *práxis* política tornada hegemônica no contexto mais amplo de neoliberalização do Estado e da sociedade se destaca, dentre outros, pelo fortalecimento da perspectiva privatizante. Esta tem sido a ideia balizadora e estruturante da política oficial, segundo a qual o setor privado seria o guardião das

competências e do saber fazer, inclusive na área educacional, em detrimento do público estatal, de suas competências e saberes. No âmbito escolar, especificamente, as dimensões da gestão em relação ao fazer pedagógico teriam potencial de experimento gerencial ao ponto de serem capazes de promover as mudanças sociais almejadas para a área educacional como um todo.

Em outras palavras, forjou-se ideologicamente a compreensão de que as questões e os desafios educacionais em nosso país seriam resolvidos e superados por uma mudança na orientação político-administrativa, abstraindo-se desse debate outras dimensões materiais subjacentes e estruturantes da realidade educacional pública, tais como: condições de trabalho docente; estrutura física e equipamentos didático-pedagógicos; tempo e condições de permanência nas escolas; condições materiais do entorno (território) escolar; padrões de financiamento público da educação etc. Ou seja, seria possível, nessa perspectiva, enfrentar os problemas sócio-educacionais do país tão somente com “alternativas de gestão”, como se tudo se limitasse a gestão educacional e esta, por sua vez, fosse uma dimensão abstraída de determinações objetivas.

Nesse sentido, apegados e comprometidos ideologicamente com a nova perspectiva de gestão pública, governos estaduais e municipais adotaram, pois, medidas de ajustes na máquina pública, estabelecendo, para tal, estratégias de “parcerias” com organizações do setor privado, cuja suposta *expertise* gerencial era apontada e justificada como “o santo remédio” para todos os problemas que os sistemas escolares públicos enfrentavam, visto restringirem-se à dimensão administrativa e de gestão. Ao mesmo tempo, o anunciado e hipotético sucesso das “parcerias” sinalizaria para o setor privado – sobretudo os mais interessados em explorar os setores estatais como um

mercado potencial – que o(s) respectivo(s) governo(s) comunicava com a racionalidade política hegemônica, por um lado, e respaldaria o próprio mandato governamental, por outro, no sentido de se fomentar apoios no meio empresarial nos processos eleitorais subsequentes.

Na área educacional, a necessidade de elaboração de seus respectivos planos de educação, induzidos pela aprovação dos Planos Nacionais de Educação (Lei nº 10.172/2001, de 09.01.2001; e Lei nº 13.005/2014, de 25.06.2014) (BRASIL, 2001; BRASIL, 2014), serviu, ao nosso ver, como justificativa política e de convencimento ideológico da sociedade, por parte dos governos de turno, quanto à suposta e propalada necessidade de se buscar “apoio” do setor privado para a realização e alcance das estratégias e metas educacionais definidas nos Planos educacionais locais. Munidos de um discurso apelativo e com poder persuasivo que potencializava o setor privado, os governos de turnos assumiam, no mesmo compasso, uma perspectiva de negação das capacidades instaladas na máquina pública em relação não só à gestão, mas também às demais dimensões técnico-pedagógicas de elaboração, implementação, monitoramento, acompanhamento, avaliação dos processos pedagógicos e administrativos escolares. Isto é, ao tempo em que enaltecia o provado, desvalorizava e negava o público, por quem deveria primar.

Também merecem destaque outros dois – mas não únicos nem excludentes – elementos contextuais importantes para a compreensão das estratégias políticas vigentes no cenário educacional brasileiro. Além da indução explícita da participação do setor privado na gestão pública, por diferentes meios e formas, introduziu-se uma política de avaliação institucional por resultados, atrelada à racionalidade macroeconômica de

objetivação dos recursos orçamentários, no sentido de adequar o financiamento da educação, ou melhor, a garantia do direito à educação ao alcance de metas econômicas. E a expressão maior de adequação da política de avaliação aos processos de financiamento deve ser percebida pela adoção de diferentes medidas administrativas, tais como: enxugamento dos custos com pessoal e com recursos/materiais didáticos; contenção nos gastos com a manutenção da estrutura; ampliação do número de alunos por turmas, de modo a se atingir a capacidade máxima de carteiras nas salas de aula; fechamento de salas e/ou escolas, cujos índices de matrícula sejam inferiores aos valores definidos como “aceitáveis” numa perspectiva financeira; por conseguinte, incentivo e busca por processos de nucleação de unidades escolares consideradas pequenas, ainda que para tal se lance mão do transporte escolar interbairros ou intercomunidades, o que for menos oneroso aos cofres públicos; intensificação de jornadas de trabalho docente, explorando ao máximo o tempo e as capacidades instaladas, dentre outras medidas.

Nesse sentido, os índices estatísticos dos sistemas ou redes escolares devem corresponder, portanto, ao “esforço” governamental em busca de um suposto “equilíbrio” das contas e do orçamento público. Trata-se de uma lógica estritamente econômico-financeira, de otimização e diminuição de gastos com dimensões que estão necessariamente implicadas na garantia do direito à educação escolar e que são de natureza pedagógica. Aliás, essa é a dimensão do trabalho escolar que menos importa nesse contexto neoliberal de restrição de direitos.

Essa orientação, portanto, para além de retórica, tem sido estruturante da gestão educacional nas diferentes esferas da administração pública, cujos gestores têm revelado, por um lado, uma impressionante capacidade, por vezes acrítica,

de rápida assimilação, como se buscassem um troféu “gestor padrão”, tendo-o e erguendo-o como justificativa para sua própria permanência no cargo/função que exercem, sem se aperceberem das consequências institucionais, sociais e didático-pedagógicas de tal política. Ou se percebem, passam a impressão de que para eles isso não tem mais importância!

Por outro lado, embora parecendo verdadeiras *marionnettes*, os gestores por vezes demonstram assumir, deliberadamente, o discurso e a prática gerencial da NGP, ignorando, secundarizando, dificultando ou mesmo afastando qualquer possibilidade de uma gestão democrática em suas respectivas escolas (redes ou sistemas), conforme preconizado na Constituição Federal de 1988 e na LDB nº 9.394/1996 (BRASIL, 1988; BRASIL, 1996). Nesses casos, o desserviço político-democrático que acabam prestando para a comunidade escolar se torna inevitável, haja vista que suas ações fortalecem a perspectiva privatizante, concorrencial, mercadológica e de resultados. Além disso, colaboram com a ressignificação do que foi concebido na Constituição Federal de 1988 como sendo o direito à educação, que agora passa a ser considerado, tratado e naturalizado como sendo um “serviço” disponível no “mercado educacional” para os clientes que por ele se interessem.

Ainda como parte desse contexto neoliberal e privatizante, é importante ressaltar como a dimensão orçamentária ganha ainda mais centralidade, haja vista a lógica de minimização do Estado, de suas estruturas e de sua atuação nas áreas sociais. Seja como política do Estado mínimo, seja como ultra-liberalismo, cujos governos devem se pautar pelos interesses predominantes do/no mercado, destacadamente do capital financeiro, o fato é que esse processo tem implicado sucessivas e austeras medidas de diminuição orçamentária

para as áreas sociais, geralmente as que estão implicadas na garantia efetiva dos direitos de cidadania, a exemplo do que foi estabelecido constitucionalmente como direito público subjetivo e inalienável: direito à vida, à saúde, à educação, à moradia, ao trabalho, à assistência, à mobilidade, dentre outros.

Desse modo, sob a argumentação da inexistência ou insuficiência orçamentária pública para o cumprimento do que é o dever primordial do Estado – a efetivação dos direitos sociais –, conforme estabelece a atual Constituição Federal, difunde-se o discurso da necessária e imprescindível participação do setor privado (mercado) na elaboração, implementação e gestão das políticas públicas, o que suplementaria e reforçaria a já combatida atuação estatal, tida como incapaz e não mais exclusiva responsável pela implementação de políticas públicas que assegurem os direitos sociais. Assim, num contexto de suposto estrangulamento orçamentário, restringe-se ainda mais o financiamento das políticas públicas e, por conseguinte, a garantia dos direitos.

O exemplo mais evidente desta política foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, em 15 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016), já quando o país estava sob o governo de Michel Temer. Indiscutivelmente, trata-se da medida mais aguda e balizadora de várias outras iniciativas infra-legais dela decorrentes na política econômica implementada no país nos últimos anos, cujo objetivo central é limitar os investimentos governamentais nas áreas sociais. Seguindo a mesma perspectiva, portanto, condizente com a política macroeconômica, encontra-se o consecutivo processo de contingenciamento orçamentário, por parte do governo federal – e seguido pelos governos estaduais –, mesmo diante da aprovação, pelo Congresso Nacional, da Lei Orçamentária Anual (LOA), a qual, grosso modo, é concebida e estruturada pelo Poder Executivo sob a égide da racionalidade econômica vigente.

A título de exemplo de como a lógica do contingenciamento orçamentário tem sido adotada pelos sucessivos governos no país, a tabela abaixo mostra, numa série histórica, os números comparativos entre o que foi aprovado pelo Congresso (LOA) e a execução orçamentária efetivada pelo governo federal, mediante decretos de contingenciamentos. Os recursos contidos/cortados saem, predominantemente, das áreas sociais, e as consequências têm sido o esgarçamento do tecido social, em geral, e dos sistemas públicos de ensino (escolas), em particular.

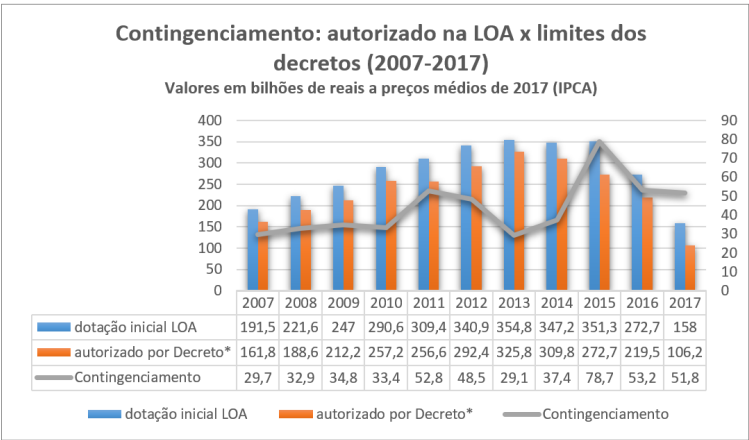


Gráfico 1 – Contingenciamento: autorizado na LOA x limites dos decretos (2007-2017).

Fonte: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, Câmara dos Deputados.

Nota: 1. * Primeiro decreto de contingenciamento do exercício. Dados organizados pelo autor.

Caso se leve em consideração os cortes e contingenciamentos do ano de 2018, que seguiram à risca a Emenda Constitucional nº 95/2016, e o fato de o orçamento de 2019 ter sido elaborado com base na execução do ano anterior, a decisão do governo Bolsonaro (Decreto nº 9.741/2019) (BRASIL, 2019) de contingenciar R\$ 35 bilhões do orçamento aprovado para este ano tornou a situação educacional do país ainda mais crítica, uma vez que o referido Decreto impôs um bloqueio de R\$ 5,840 bilhões para o Ministério da Educação, sendo este um dos mais atingidos.

Ora, no contexto de crise em que o país se encontra, uma medida desta natureza, e com tamanha abrangência, torna a área educacional ainda mais vulnerável, por um lado, enquanto que, por outro, amplia o potencial de exploração mercadológica do direito à educação, cada vez mais restringido em sua efetividade por parte do Estado brasileiro. Ou seja, a lógica da restrição dos direitos pela via da diminuição da capacidade de atuação do Estado revela-se como tendência política, devendo ser entendida como uma das estratégias de dominação no atual contexto, independentemente da cor partidária a que se filia o mandatário do executivo ou das cores que compõem a maioria do legislativo. Trata-se de um projeto da classe dominante para fortalecimento e hegemonização dos interesses mercadológicos, portanto, estratégia fundamental para a nova arquitetura do poder e do próprio capital em seu estágio improdutivo, como ressalta Dowbor (2017).

As estratégias

O contexto de crise político-econômica que se instaurou no país a partir do golpe de 2016, com o processo de impedimento da ex-presidente Dilma Rousseff, e a decorrente política draconiana de arrocho fiscal, instituída mediante aprovação da já citada Emenda Constitucional nº 95/2016, pelo governo Michel Temer, resultaram em maiores dificuldades de execução orçamentária pelos governos de turno, nas diferentes esferas da administração pública. E isso forjou uma política de adequação ainda mais rigorosa na gestão pública, sobretudo no que diz respeito às demandas das áreas sociais em relação aos limites ditados pela área econômica do governo federal.

Do ponto de vista do discurso oficial, como numa relação de chantagem com os governos locais, esse cenário serviu de exemplo e justificativa para um aprofundamento de controle administrativo, de enxugamento da máquina pública, de eficiência na gestão orçamentária e de eficácia no alcance de metas, condição *sine qua non* para que eventuais apoios ou supostos benefícios fiscais, por parte do governo central, possam ser pautados e/ou concedidos aos governos locais. Além disso, ainda na perspectiva ideológica oficial, impõe-se aos governantes a abertura de novas práticas e possibilidades de atuação empresarial, não só intensificando ou consolidando os setores públicos estatais onde ela já existe, mas, principalmente, suscitando abertura de novos espaços de atuação privada, forma esta que poderá resultar numa contingente dinamização da economia, na geração de postos de trabalho e, portanto, na superação da propalada “crise” econômica.

Fortalecer o mercado e tornar o Estado menor e mais eficiente em sua gestão, portanto, são estratégias comuns e

“salvadoras da pátria” nesse contexto de “crise”, não importando o custo social decorrente de sua implementação. Assim, nesse cenário se ampliam e se intensificam as estratégias de privatização, não só nas áreas de infraestrutura, como também nas áreas sociais, destacadamente na dimensão da gestão pública.

Todavia, isto não significa que as áreas, as instituições ou os serviços até então de responsabilidade direta do Estado tenham sido entregues, vendidos ou concedidos à iniciativa privada. Ao contrário, o processo de privatização vigente nesse novo cenário é distinto, em alguns aspectos, do modelo adotado no início da reforma do Estado brasileiro. Sem que outras possibilidades já consolidadas tenham deixado de existir – o recente processo de privatização dos aeroportos brasileiros é um exemplo disso! – é possível identificar, grosso modo, um conjunto de iniciativas que diversificam a privatização, imprimindo-lhes não só uma nova aparência, mas, fundamentalmente, o alargamento e aprofundamento da atuação privada por dentro da máquina estatal.

Tanto mais se enxuga a capacidade de atuação direta do Estado na execução de seu papel social e na realização de serviços e garantia dos direitos, tanto mais se encolhe e se enfraquece a máquina pública estatal, de modo que aumenta a presença e atuação do setor privado por dentro do próprio Estado, promovendo-se a privatização como uma verdadeira panaceia sem a qual o capitalismo neoliberal poderia se consolidar. Assim, nessa conjuntura de aprofundamento das estratégias neoliberais, as medidas privatizantes se expressam e se efetivam também pelos de contratos de prestação de serviços e/ou de convênios celebrados entre o Estado e as organizações privadas, com diferentes origens quanto ao setor econômico, bem como distintos perfis e áreas de atuação. É nessa condição

que os setores privados penetram e se apropriam da gestão e da máquina pública estatal, ora com personalidade jurídica de fundações, de institutos, de organizações sociais, de ONGs, ora explicitamente como grupo empresarial com fins lucrativos, a depender do contrato celebrado.

No setor educacional público, por exemplo, é possível identificar a presença efetiva – e já faz um tempo razoável que tal presença é perceptível e estudada na academia brasileira – de organizações as mais variadas, algumas ligadas ao capital financeiro (por exemplo: Fundação Itaú Social, Fundação Bradesco, Fundação Banco do Brasil), outras ao capital industrial (a exemplo da Fundação Alpargatas, da Fundação Lemann), outras, ainda, a áreas de tecnologia, comunicação e informações (exemplo: Fundação Roberto Marinho, *Google of Education*), outras por ora sem uma origem claramente ligada ao setor produtivo nem ao especulativo, mas inequivocamente atuando na defesa dos mesmos interesses, tais como a Fundação Ayrton Senna, com programas amplamente presentes em redes e sistemas públicos de ensino no país.

De acordo com a análise gramsciana, todas essas organizações fazem parte da sociedade civil, são corporativas em sua identificação e privadas em sua natureza jurídica, em seus fins e em sua essência. Atuando com um aparente desinteresse pelo lucro, mas apenas com uma suposta preocupação em oferecer tão somente suas *expertises*, *know-how* e referenciais mercadológicos para que o Estado e todas as suas estruturas se tornem mais eficientes, essas organizações acabam por forjar, com a anuência e por dentro do próprio Estado que lhes alimenta, o discurso ideológico segundo o qual a “eficiência” do privado seria a alternativa de substituição do público. E isto não somente na execução dos serviços públicos, mas, para além, na

concepção, elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas, em suma, a alternativa para a gestão pública estatal.

No cenário atual de desmonte do Estado brasileiro e de privatização de suas instituições, um dos exemplos que melhor expressam a racionalidade vigente no governo de turno é o programa “Future-se!”, apresentado pelo Ministério da Educação como sendo a grande alternativa para as universidades e institutos federais, cujas condições de funcionamento encontram-se esgarçadas, num verdadeiro processo de inanição institucional. Diferentes análises desse programa do governo Bolsonaro mostram que se trata, essencialmente, de um projeto de ampla privatização sem que as universidades e institutos mudem, necessariamente, sua natureza pública.

No que diz respeito ao leque de atuação dessas organizações e ao “cardápio” ou portfólio de ações com que se apresentam ou nas quais se lançam com fins ao planejamento e/ou execução de programas governamentais, de políticas públicas, impressionam o ecletismo de suas iniciativas e o poder de atração e de convencimento que exercem sobre os governantes de turno. Dentre os recursos midiáticos e de convencimento ideológico da sociedade, são apresentados, além do *know-how* ou *expertise* de suas equipes, a eficácia de seus produtos e a incrível capacidade sua de adequação genérica ao conjunto dos problemas ou desafios identificados no setor público, por parte dos próprios governos, independente da realidade social. Não importa qual seja a área ou problema identificado que requeira uma ação mais efetiva do Estado, sempre há uma (ou várias) dessas organizações capazes de executar ou oferecer alternativas!

Com o argumento forjado quanto à incapacidade de ação e à ineficiência do Estado, cuja estrutura estaria esvaziada,

obsoleta, atrasada, inadequada, incompetente para enfrentar os “novos desafios”, cria-se, pois, o ambiente ideológico adequado para justificativa e aceitação da alternativa privatizante. O propalado potencial de eficiência das organizações privadas (como as supradestacadas), com seu ecletismo de “saberes e competências”, encaixa-se no argumento oficial, de modo que, para os governantes, ideólogos ou intelectuais orgânicos alinhados com o sistema, os argumentos e o potencial com que tais empresas se apresentam, justificam, por si só, as novas estratégias governamentais de adoção de “parcerias”¹ com esses setores e organizações no âmbito da gestão pública. Busca-se uma suposta maior eficiência estatal, sendo este caminho de mão única, apresentado pelos próprios agentes públicos como “sem alternativas”.

Nessa perspectiva, e centrada numa forte retórica de amplo alcance social, torna-se muito clara a política de fortalecimento e de potencialização do próprio mercado, via de regra em detrimento da presença e atuação direta do próprio aparelho estatal, do esvaziamento de suas competências e de seu *know-how* construído em determinadas áreas. Essa deliberada redefinição de responsabilidades, por parte do Estado, fomenta um gradativo referencial cultural no imaginário social, segundo o qual o mercado seria o guardião das competências,

1 O termo expressa, a rigor, um contrato de prestação de serviço, com formato e termos jurídicos próprios, definidores de responsabilidades, custos, recursos, prazos, objeto, dentre outros. Ao contrário do que o termo parceria pode significar – serviço gratuito, solidário, realizado por uma determinada causa social, em colaboração, cooperação, coparticipação, sinergia, cujos “parceiros executores” comungam dos mesmos interesses, objetivos, agem em prol do bem comum – aqui o termo expressa pura e típica relação comercial de compra e venda de serviço, quase sempre com um alto custo financeiro para os cofres públicos.

da eficiência administrativa e da qualidade no que realiza. O oposto disso seria a percepção que se alimenta acerca dos serviços prestados pelo Estado, envolvendo a identificação de sua dita ineficiência, devendo isso ser entendido como parte da mesma estratégia retórica.

Numa linguagem metafórica de inspiração nietzschiana, o ambiente político neoliberal forja esse novo demiurgo da eficiência e da eficácia administrativas – o mercado –, que se reveste de uma áurea pública e um falacioso interesse social, confundindo-se com o que seria o próprio **estado em ação**, no sentido gramsciano. A rigor, trata-se de um processo que corresponde ao que Gramsci (2000) identifica como sendo o **estado ampliado**, de cuja ação fazem parte setores organizados, aparelhos privados de hegemonia, por meio dos quais são elaboradas e/ou difundidas as ideologias que se pretendem dominantes na direção da sociedade política, que é o próprio Estado.

A adoção, por parte de governos locais, dessa política de fortalecimento das organizações da sociedade civil e, com ela, a potencialização do mercado e de seus princípios na busca da eficiência da máquina estatal, além da implantação de uma austeridade orçamentária e fiscal, constituem critérios de avaliação político-governamental, não só pela grande mídia, como também pelos órgãos de controle do governo central. No caso da Paraíba, a identificação dessas medidas fez do ex-governador Ricardo Coutinho (PSB) uma referência “positiva”, exemplo de “eficiência administrativa”, segundo a ótica dos avaliadores dos institutos de pesquisa, a exemplo do Ibope, que prestam seus serviços tanto ao mercado quanto aos

governos². O ambiente político de competição e *ranking* entre as esferas administrativas e entre governantes de uma mesma esfera, além da definição de critérios cada vez mais rigorosos no acesso a determinadas políticas oficiais, são exemplos da racionalidade gerencial e econômica vigente, a qual impacta diretamente nas políticas sociais.

As “parcerias” público-privado na educação

Tendo anteriormente destacado as posturas de gestores públicos na área educacional, analisamos agora especificamente as ditas parcerias público-privado, em relação às quais também merece destaque a determinação de governadores, os quais se mostraram bastante afinados e “consequentes” na implementação e alcance dessa racionalidade administrativa, contribuindo decisivamente para o fortalecimento da presença (direta e/ou indireta) da iniciativa privada em diferentes setores da esfera estatal. Mais uma vez, toma-se o exemplo da Paraíba – especialmente nos dois últimos mandatos (PSB – de 2011 a 2014 e de 2015 a 2018).

2 Refiro-me a diferentes pesquisas realizadas pelo Instituto Ibope, por exemplo, em períodos e anos consecutivos, desde 2013 – algumas por encomenda da Confederação Nacional das Indústrias-CNI, como a de 27/11 a 02/12/2013, publicada em diferentes jornais (ex. www.maispb.com.br), e outra publicada no jornal *Estado de São Paulo*, em 05/09/2016. Nessas pesquisas, o então governador da Paraíba (Ricardo Coutinho) figurou dentre os melhores avaliados do país (na ótica do mercado, óbvio!), comparativamente aos demais governos estaduais, haja vista sua política de controle fiscal, de equilíbrio das contas públicas e de parcerias com a iniciativa privada, o que era – e continua sendo – considerado pela grande mídia, especialmente pelo sistema Globo, como “bem-sucedida”. Coincidências à parte e a título de ilustração, no ano de 2016, as mesmas pesquisas realizadas pelo Ibope (publicadas no jornal *Estado de São Paulo*) destacavam, igualmente, além da Paraíba – 1º do *ranking* –, os governos do Piauí (PT) e do Pernambuco (PSB), dentre outros, como exemplos de que a adoção dos critérios do mercado, por parte dos governos, e a respectiva abertura à lógica das parcerias pode resultar no alcance de eficiência na gestão pública.

Dentre as várias áreas possíveis, e tendo em vista os limites deste texto, delimitamos a política de privatização na área educacional pública, particularmente como tem ocorrido a incidência do empresariado, seja na implementação de programas, na gestão educacional ou em processos formativos nas redes públicas escolares. Trata-se de exemplos de como a estratégia de privatização tem sido aprofundada no âmbito da educação básica no Brasil, constituindo-se em característica importante da política educacional oficial nas últimas décadas.

Tomando-se por referência os dados levantados pela pesquisa **Mapeamento das estratégias de privatização da Educação Básica no Brasil – (2005-2015)**, realizada pelo GREPPE (FE-Unicamp, Unesp-RC e USP-RP), é possível identificar, nos diferentes estados da federação, as “parcerias” realizadas entre os governos e as instituições privadas com vistas à implementação de programas específicos, cujos objetivos, abrangência, duração, vigência, etapas e público-alvo, dentre outros, destacamos a seguir, tendo em vista uma melhor apreensão da política vigente e de suas estratégias na área educacional.

Mantendo o foco nos dados da Paraíba, identificamos as seguintes instituições contratadas como “parceiras”, cujos contratos estavam vigentes já no ano de 2015: *Google*, Universidade de Ciências Aplicadas da Finlândia, Instituto de Co-responsabilidade Educacional-ICE, *World Fund for Education*, Instituto Sonho Grande, Fundação Roberto Marinho, Instituto Ayrton Senna, Instituto Unibanco e Fundação Itaú Social, além do próprio Ministério da Educação, que atua em conjunto com a Fundação Roberto Marinho e com a Fundação Itaú Social na implementação de dois programas com objetivos diferentes. Como se percebe, são nove instituições privadas, com perfis e setores econômicos de origem bem distintos, mas com

interesses semelhantes, cujos traços identitários lhes colocam no mesmo setor do mercado que busca, na área educacional, a disputa de hegemonia, nos termos identificados por Gramsci (2000) na definição do que chama de **sociedade civil** ou, mais precisamente, de **aparelhos privados de hegemonia**.

Como algumas dessas organizações têm sua origem autoidentificada no próprio nome (por exemplo: Fundação Itaú Social, Inst.Unibanco, Fund. Roberto Marinho, *Google of Education*), consideramos ser útil ao leitor uma breve identificação de outras dessas organizações, tendo em vista uma melhor compreensão da análise que aqui apresentamos. Por exemplo, o Instituto de Co-responsabilidade Educacional (ICE), conforme identificamos em seu próprio site, é uma entidade que se define como “sem fins econômicos”, criada desde 2003 por um grupo de empresários que buscam um novo modelo de escola com padrão de excelência; e tem, como missão, contribuir com inovações de conteúdo, método e gestão na Educação Básica brasileira. Este ICE atua junto a nada menos que 16 secretarias estaduais de educação (logo, em 60% dos estados) e 8 secretarias municipais, nas diferentes regiões do país. Dentre as empresas que investem em suas ações, destacam-se: Itaú-BBA, Instituto Natura, EMS, Jeep, Fiat-Chrysler, Trevo Tecnologia e Instituto Sonho Grande. O ICE tem sede no estado do Pernambuco, coincidentemente governado pelo PSB há, pelo menos, três mandatos consecutivos.

Já a *World Fund for Education* tem sede em Nova York. Foi fundada em 2002 como entidade privada sem fins econômicos que visa contribuir com a qualidade da educação pública na América Latina, notadamente no ensino de Matemática, Robótica e Ciências, oferecendo formação a professores das áreas de Física, Química, Biologia e Matemática. Por meio de um de seus vários Programas, o STEM Brasil, atua em 14 estados

brasileiros desde 2009, oferecendo formação exclusiva a professores da Educação Básica, com duração de dois anos, com vistas a intervir nos conteúdos curriculares das áreas supracitadas, com destaque especial em Ciências e Matemática. Tem uma plataforma *online* própria e uma Comunidade de Aprendizagem Virtual (CAV), por meio das quais se desenvolvem igualmente outros Programas, tais como o LISTO, destinado à formação continuada de diretores escolares. Dentre as empresas multinacionais que compõem seu conselho diretor ou apoiam financeiramente as ações da *World Fund for Education*, encontram-se: JP Morgan, HStern, Morgan Stanley, Boston Common Asset Management, Grupo Topaz, Glovista Investments, Tenaris, W.K. Kellogg Foundation, Fundación Coppel, dentre outros.

Quanto ao Instituto Sonho Grande, trata-se de uma ONG que tem por objetivo atuar na melhoria do ensino público brasileiro, articulando outras ONGs e demais instituições privadas que atuam nessa mesma perspectiva, de modo a “impactar na Educação Básica brasileira nos próximos 15 anos”, como está explicitado em seu próprio site. Os termos parceria, escalabilidade, inovação, execução e excelência figuram dentre os valores que orientam suas ações, o que demonstra a perspectiva gerencial de busca por eficiência nos parâmetros mercadológicos.

Como se percebe a partir desses três exemplos, não restam dúvidas de que há uma intenção clara e uma ação organizada, planejada e focada estrategicamente na área da Educação Básica, por parte dessas organizações privadas, cujos interesses subjacentes incidem diretamente na formação de uma cultura gerencial no setor público. Trata-se, ao nosso ver, de um processo político de clara disputa e construção de hegemonia, cuja legitimidade é forjada e assegurada pelo próprio

Estado, na perspectiva de fortalecimento do setor privado – leia-se: mercado! – em detrimento do público.

De forma nada sutil nem sub-reptícia, dissemina-se a falsa percepção da naturalidade e irreversibilidade desse processo, visto que o aparelho estatal estaria definitivamente corroído em suas estruturas, sem perspectivas de recomposição a curto, médio ou longo prazo, ao tempo em que as demandas sociais não cessam e urgem por iniciativas governamentais. As necessidades educacionais, por exemplo, são uma constante no contexto social capitalista e de revolução tecnológica de 4ª geração. Adequar a educação pública a esta nova ordem se torna um imperativo político governamental, o que, de acordo com a retórica oficial, só se consegue em parceria com a iniciativa privada. É dessa forma que se constrói a hegemonia política do neoliberalismo, com a participação ativa das organizações privadas, cujos interesses são de conservação da ordem.

Quanto aos Programas desenvolvidos e/ou implantados por essas organizações privadas em “parceria” com os governos estaduais, eles são vários e atuam em distintas áreas, alcançando professores, alunos, equipes técnico-pedagógicas e diretores escolares. Para fins deste texto, destacamos apenas alguns exemplos da Paraíba, os quais ajudam na compreensão da diversidade e da abrangência dessas “parcerias”, assim como nos permitem perceber melhor a respectiva incidência do setor privado na educação pública estadual. São programas/projetos com foco nas áreas de ciências e tecnologia, de empreendedorismo, de gestão escolar, além de outros voltados para correção de fluxo escolar e distorção idade-série.

Destacamos aqui o Programa chamado “Escola Cidadã Integral”, implantado pelo governo estadual em parceria com o Instituto de Co-Responsabilidade Educacional, com o *WorlFund*

e com o Instituto Sonho Grande, no ano de 2015. Trata-se de um projeto-piloto no âmbito estadual, que transformou algumas escolas de Ensino Médio da rede estadual de ensino em **Escolas Cidadãs Integrais**, que passaram a funcionar em tempo integral, com objetivo de formar indivíduos protagonistas, agentes sociais e produtivos, com conhecimentos, competências e valores dirigidos ao pleno desenvolvimento social e preparo para o exercício da cidadania.

De acordo com o Programa, essas escolas têm conteúdo pedagógico, método didático e administrativo próprios, com projeto pedagógico cujas metas devem ser perseguidas pelos profissionais que nelas atuarem. Não há clareza de informação sobre a responsabilidade pela concepção desse Programa nem as contrapartidas oferecidas pelo governo do estado às referidas instituições parceiras.

Chama a atenção, todavia, o fato de **Escola Cidadã Integral**³ ter se tornado política oficial, instituída pelo governo do estado por meio de Medida Provisória nº 267, de 07 de fevereiro de 2018, publicada no Diário Oficial do Estado nº 16.555, do dia 09 do mesmo mês (PARAÍBA, 2018). Com esta medida, o governo Ricardo Coutinho elaborou uma das principais propagandas no último período eleitoral, apresentando-a como uma das maiores conquistas que a população do estado poderia ter alcançado nos últimos anos, prometendo a quantidade de 52 unidades escolares até o final do mandato (31 de dezembro de 2018). Apesar de ousada a iniciativa no que diz respeito a sua abrangência e ao curto espaço de tempo para implementação

3 São três perfis institucionais distintos que constituem o mesmo Programa, cada qual com seus objetivos: Escolas Cidadãs Integrais–ECI, Escolas Cidadãs Integrais Técnicas–ECIT e Escolas Cidadãs Integrais Socioeducativas–ECIS.

de suas metas, o texto dessa Medida Provisória deixa claro que ela dependerá da disponibilidade orçamentária do estado.

A análise dos termos em que essa Medida Provisória foi escrita permite identificar como o governo recorrerá à estratégia das parcerias com vistas à implementação do respectivo Programa. Conforme pode-se observar, o texto seguinte é bastante explícito:

Art. 22. O Programa de Educação Integral será executado com recursos do orçamento estadual e programas federais, sem prejuízo de captação de recursos de outras fontes.

Art. 23. A Secretaria de Estado da Educação poderá firmar convênios, termos de parceria ou cooperação e instrumentos congêneres para executar ações em favor das Escolas Cidadãs Integrais, Escolas Cidadãs Integrais Técnicas e Escolas Cidadãs Integrais Socioeducativas (PARAÍBA, 2018, p. 3, grifos nossos).

Considerando que o Programa está implantado e desenvolvido em unidades escolares da Rede Pública Estadual (prédios existentes e outros novos), atendendo ao Ensino Fundamental II integral, Ensino Médio integral, Ensino Médio Profissionalizante integral e Socioeducação integral (Educação de Jovens e Adultos), e que essa implantação gerará uma diversificação pedagógica no interior da rede, de modo a poder despertar expectativa de sua ampliação para o conjunto das escolas de nível médio, por exemplo, isso sugere algumas hipóteses sobre o que poderá ocorrer num futuro próximo. Isto é, ao longo da atual gestão (2019-2022), cujo governador foi eleito pelo mesmo partido do ex-governador (PSB), seu principal

cabo eleitoral e mentor das principais estratégias da campanha eleitoral e do programa governamental.

Temos como hipóteses iniciais duas possibilidades a serem aferidas com o desenvolvimento da política: a) que o eventual sucesso desse Programa poderá servir como moeda de disputa e consolidação política do grupo/projeto governante, na medida em que poderá convencer ou suscitar interesses de prefeituras para que em seus municípios e/ou microrregiões do estado (Paraíba) também sejam implantadas Escolas Integrais, de modo que estas poderão se tornar o parâmetro maior da política educacional e da atuação do governo estadual nos próximos anos; b) que este Programa faz parte de uma estratégia maior de introjeção e enraizamento da racionalidade gerencial na rede estadual de ensino, ao tempo em que se garantirá a adequação dos conteúdos formativos às demandas do processo produtivo, seja em escala nacional ou regional, buscando-se elevar o nível médio de formação da mão-de-obra das novas gerações, por um lado e, por outro, buscando, com mais eficácia, o alcance das metas do IDEB e do IDEPB. Ademais, o Programa oferecerá uma formação técnica que se adeque aos arranjos produtivos locais, contribuindo para a dinamização e mobilidade social.

A elaboração dessas hipóteses está pautada na compreensão de que os objetivos de atuação das organizações privadas que atuaram como “parceiras” na implementação do Programa desde 2015 são os de infundir seu ideário de gestão e de formação ideológica na máquina estatal, principalmente nas escolas públicas, em que os processos de construção hegemônica junto às novas gerações têm maior potencial. Além disso, considerando a possibilidade dessas organizações (Instituto de Co-Responsabilidade Educacional, WorlFund e Instituto Sonho Grande) terem participado da concepção do Programa, bem

como das possibilidades legais e do ambiente político favorável à continuidade da mesma estratégia político-administrativa, por parte do governador eleito (João Azevedo-PSB), em termos de fortalecimento da iniciativa privada, de eficiência gerencial e equilíbrio fiscal, não só as parcerias previstas no Art. 23 da supracitada Medida Provisória nº 267/2018 (PARAÍBA, 2018) serão firmadas, como também os referenciais de eficiência, de controle de metas e de resultados serão os parâmetros de gestão a serem adotados nas Escolas Cidades Integradas, inicialmente, sendo cobrados pelo governo de turno para os seus respectivos gestores. Posterior e gradativamente, a depender dos resultados alcançados, esses mesmos parâmetros serão implantados em toda a rede estadual de ensino da Paraíba, independente da etapa ou do nível de escolarização. Aliás, como se observa no texto baixo, a própria Medida Provisória nº 267 já define que:

Art. 13. [...] a permanência do Professor, Diretor, Coordenador Administrativo-Financeiro, Coordenador Pedagógico das ECI, ECIT e ECIS **está condicionada aos seguintes fatores**: I – aprovação em **avaliações de desempenho** aplicadas de acordo com critérios a serem estabelecidos pela Secretaria de Estado da Educação; II – atendimento das condições estabelecidas neste instrumento e em legislação correlata à sua atuação profissional; III – cumprimento das bases pedagógicas e de gestão das ECI, ECIT e ECIS; [...]

§ 1º A análise dos termos do inciso I, II, III, IV do caput deste artigo pressupõe **avaliação prévia**, podendo-se ocorrer a qualquer período, **não havendo prazo de permanência** dos servidores nas referidas funções.

§ 2º A critério da Administração, em decorrência de inadequação, irregularidade funcional **ou insuficiência de desempenho** no âmbito das ECI, ECIT e ECIS, **os Professores serão removidos, e os Diretores, Coordenador Pedagógico e Coordenador Administrativo-Financeiro serão exonerados de seus cargos** comissionados.

Art. 14. **As metas e os objetivos das escolas**, constantes no Plano de Ação das mesmas, **sejam individuais ou coletivos**, deverão ser aprovados pela Secretaria de Estado da Educação, que também deverá **estipular os critérios em que serão avaliados os resultados** (PARAÍBA, 2018, p. 3, grifos nosso).

Por fim, a definição do Programa **Escola Cidadã Integral** como política oficial do estado da Paraíba também se constitui estratégia facilitadora de implantação das diretrizes estabelecidas na nova Base Nacional Curricular Comum, estreitando ainda mais os laços entre a política educacional estadual e a política nacional. Com essa perspectiva, o governo do estado abre condições políticas e legais para buscar apoio/convênios junto ao Ministério da Educação, ainda que não tenha sido aliado do candidato que venceu as eleições presidenciais (Bolsonaro). Não por acaso, dentre os membros da equipe responsável pela implantação do Programa Escola Cidadã Integral, instituída por Portaria do governo estadual, uma das responsáveis pela articulação institucional deve ser indicada pelo MEC para viabilização da implantação da BNCC junto a governos estaduais e municipais. Esta mesma pessoa foi nomeada pelo governo da Paraíba (Ato Governamental nº 1.898, publicado no D.O.E. nº

16.414, de 01.07.2017) como cargo comissionado para atuar como assistente de Gabinete da Secretaria Estadual de Educação.

Por esses fatores, as ações governamentais vão corroborando as análises segundo as quais está em curso um processo acelerado não apenas de consolidação da racionalidade gerencialista na gestão pública estatal, mas, da mesma forma e na mesma intensidade, de enraizamento da perspectiva privatista no trato com a coisa pública, haja vista a generalizada e desenfreada busca por um padrão de eficiência que tem alto custo social. O tempo e a dinâmica histórica se encarregarão por suscitar maiores evidências.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, p. 67-86, 2007.

BRASIL. **Decreto nº 9.741, de 29 de março de 2019**. Altera o Decreto n o 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019 e dá outras providências. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9741.htm. Acesso em: 11 ago. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº. 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 16 jul. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2014-2014/2015/lei/l3005.htm. Acesso em: 2 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l1079.htm. Acesso em: 2 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 2 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 9394/96, de 26 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ldb/93934.htm. Acesso em: 1 out. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 1988.

DE ANGELIS, Cristiano T. A Emergência da Reforma do Estado brasileiro: a governança compartilhada e o modelo do novo serviço público. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 45, jul-dez. 2015.

DOWBOR, Ladislau. **A Era do capital improdutivo:** a nova arquitetura do poder. São Paulo: Outras Palavras & Autonomia Literária, 2017.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno.** 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

PARAÍBA (Estado). **Medida Provisória nº 276, de 07 de fevereiro de 2018.** Cria o Programa de Educação Integral, composto por Escolas Cidadãs Integrais – ECI, Escolas Cidadãs Integrais Técnicas – ECIT e Escolas Cidadãs Integrais Socioeducativas – ECIS e institui o Regime de Dedicação Docente Integral – RDDI e dá outras providências. 2018.

PARAÍBA (Estado). **Ato Governamental nº 1.898.** Nomeação referente à implantação da BNCC. 2017. Disponível em: <http://cge.pb.gov.br/gati/Uploads/doe/2017/07-Julho/18-Diario%20Oficial%2018-07-2017%20TOTAL.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2020.

PARAÍBA (Estado). **Lei nº 8.486, de 9 de janeiro de 2008.** Cria o Fundo de modernização do Poder Legislativo da Paraíba e dá outras providências. 2008.

PARAÍBA (Estado). **Lei nº 8.043, de 30 de junho de 2006.** Institui o Plano Estadual de Educação e dá outras providências. 2006.

PEREIRA, L. C. B. **A reforma do estado dos anos 90:** lógica e mecanismos de controle. Brasília: Mare, 1997.

Formação e profissionalização docente

A PRETENSE MELHORIA DA QUALIDADE DO ENSINO MÉDIO PÚBLICO ANUNCIADA COM O PRONATEC E A REFORMA DO ENSINO MÉDIO

Danilma de Medeiros Silva

Dante Henrique de Moura

Lincoln Moraes de Souza (In memoriam)

Neste capítulo, trazemos alguns resultados da avaliação que desenvolvemos sobre a implementação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec), na dimensão do objetivo proposto na Lei nº 12.513/2011 (BRASIL, 2011) de melhorar a qualidade do ensino médio.

Buscamos acompanhar os processos internos do Pronatec, com vistas, principalmente, a desvelar as contradições deste, a partir de Harvey (2016) e Costa e Castanhar (2003), abrangendo também o que Scheirer (1994) discute sobre as diferenças entre os objetivos (e intenções) do programa e os objetivos que são realmente realizados. Isso quer dizer que não apenas nos remetemos aos objetivos e metas apresentados nos documentos oficiais, mas que também elucidamos se os objetivos implícitos estão sendo cumpridos, desvelando as implicações dessa implementação.

Convém enfatizar que não foi desenvolvida por parte do governo uma avaliação sistemática do Pronatec; o que há são

os dados de matrículas, instituições ofertantes, municípios atendidos e divisão de matrícula entre os cursos de formação inicial e continuada (FIC) e cursos técnicos. Além disso, foram publicados documentos, principalmente em 2015, por parte do governo central, que, na sua maioria, procuram demonstrar que o Programa tem atingido os seus objetivos. Esses documentos, bem como relatórios de auditorias, serviram como fonte de dados para a nossa avaliação. Também confrontamos as intenções que subsidiaram a construção desses documentos, pois neles fica claro que para o governo o Pronatec tem sido um sucesso.

Sobre a noção de sucesso ou fracasso, Figueiredo e Figueiredo (1986) discutem que tal noção atrelada à política está relacionada aos propósitos dessa política e também ao que motivou o analista a avaliá-la. Para esses autores, existem duas razões que levam à realização de uma avaliação, quais sejam: razões morais (ligadas ao aspecto legal e de política social) e razões instrumentais (referentes à monitoria). A motivação moral está relacionada aos princípios de justiça que norteiam a formulação e decisão de políticas e suas possíveis consequências para as condições de vida da população. Situamos a nossa motivação na razão moral e apontamos a coerência em fundamentarmos-nos no método dialético, considerando que o método proposto por Marx nos coloca na perspectiva de construirmos a nossa avaliação para a elaboração de um conhecimento que possa contribuir com a transformação social.

Do ponto de vista teórico e metodológico, priorizamos na avaliação três níveis de análise.

Níveis de análise	Fonte de dados	Desdobramentos para avaliação
1- Apresentação do conteúdo dos objetivos e metas do Pronatec.	- Legislações do Programa.	- Interpretação por meio da literatura acadêmica.
2- Processos internos do Programa.	- Dados disponibilizados pelo MEC, auditorias e estudos desenvolvidos sobre o Programa.	- Desvelar e analisar as possíveis e prováveis contradições do Programa.
3- Resultados dos objetivos declarados.	- Legislações do Programa, dados disponibilizados pelo MEC, auditorias e estudos desenvolvidos sobre o Programa.	- Discutir, analisar e valorar as possíveis consequências do cumprimento ou não dos objetivos e metas do Programa.

Quadro 1 – Níveis de análise da avaliação de processo do Pronatec na aferição dos seus objetivos e metas.

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

No decorrer da nossa pesquisa e a partir desses níveis de análise, foi possível identificar as principais contradições na implementação do Pronatec, tomando-se como base seus objetivos e metas. O quadro a seguir sintetiza essas contradições:

Nº de ordem	Objetivos e Metas Oficiais do Pronatec	Principais Contradições
01	- Ofertar, até 2014, 8 milhões de vagas na educação/Ampliar a oferta de cursos de educação profissional;	- Para chegar ao número de 8 milhões de vagas, o Governo considerou ações da educação profissional que não faziam parte do Pronatec;
02	- Apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;	- Expansão das empresas: a maior parte dos recursos financeiros do Pronatec foi destinada ao sistema S;
03	- Contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;	- Fragmentação do conhecimento com a Reforma do Ensino Médio;
04	- Ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores;	- Diminuição da oferta de cursos integrados para os trabalhadores, a exemplo do PROEJA;
05	- Estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda.	- Oferta majoritária de cursos FIC no primeiro momento de implementação do Programa que não formam para o mercado de trabalho.

Quadro 2 – Principais contradições da implementação a partir das metas e dos objetivos oficiais do Pronatec.

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Diante dessas contradições na implementação do Pronatec, as discussões que se seguem dizem respeito ao objetivo elencado no quadro anterior como o objetivo de número três. Assim, refletimos sobre a contribuição do Pronatec para a melhoria da qualidade do ensino médio, em relação à qual apontamos como contradição a fragmentação do conhecimento advinda com a chamada Reforma do Ensino Médio. Note-se que os discursos oficiais vinculam a implementação do Pronatec diretamente à reforma, como problematizamos a seguir.

Informações gerais sobre a pesquisa

A pesquisa teve como objeto de estudo o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec). Tal Programa foi criado pela Lei nº 12.513, de outubro de 2011 (BRASIL, 2011), com os objetivos, explícitos nos documentos oficiais, de: expandir e interiorizar a política de educação profissional e tecnológica no Brasil; estimular a articulação dessa política com as políticas de geração de trabalho, emprego e renda; e ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores. Além desses objetivos, o Programa também se propôs oficialmente a melhorar a qualidade do ensino médio. Para cumprir seu intuito, o Pronatec oferta cursos de Formação Inicial e Continuada de Trabalhadores (FIC) e cursos técnicos concomitantes.

Frente a esses objetivos, a pesquisa consistiu numa avaliação de processo desse Programa, a partir dos dados de implementação de 2011 a 2017, tendo como proposta investigar o cumprimento de seus objetivos e metas e elucidar as implicações dessa implementação.

No que se refere ao aporte teórico e metodológico, trabalhamos predominantemente com três campos da literatura acadêmica. Do ponto de vista do método, fundamentamo-nos no método dialético marxista. No tocante ao campo do objeto de estudo, o Pronatec foi situado nas políticas públicas, particularmente na política de educação profissional – também utilizamos a literatura acadêmica referente ao ensino médio. Por fim, adotamos como fundamentação teórica a avaliação de processo em políticas públicas.

As categorias gerais de análise, com base no método dialético, vislumbraram analisar: as contradições (HARVEY, 2016) e as transformações (LEVEFBRE, 2009) do Programa.

Harvey (2016) reforça as ideias centrais de Marx e expõe as contradições que tencionam a materialidade da vida sob a égide do capital, apresentando as contradições fundamentais, as mutáveis e as perigosas. Para o autor, as contradições fundamentais referem-se ao funcionamento essencial do capital, sem as quais este não pode se reproduzir, cujos princípios são observáveis em qualquer época ou lugar. As contradições mutáveis, por sua vez, correspondem às que não são estáveis ou permanentes, mudando sempre de lugar. Por último, as perigosas seriam as que potencialmente poderiam conduzir à superação do capitalismo.

As contradições fundamentais são apresentadas por Harvey (2016) por meio dos seguintes pontos: valor de uso e valor de troca; o valor social do trabalho e sua representação pelo dinheiro; propriedade privada e o Estado capitalista; apropriação privada e riqueza comum; capital e trabalho; capital como processo ou como coisa; e a unidade contraditória entre produção e realização.

Para as contradições mutáveis, o marxista destaca: tecnologia, trabalho e descartabilidade humana; divisões do trabalho; monopólio e competição: centralização e descentralização; desenvolvimentos geográficos desiguais e produção de espaços; disparidades de renda e riqueza; reprodução social; liberdade e dominação (HARVEY, 2016).

No que se refere às contradições perigosas, Harvey (2016) enfatiza: o crescimento exponencial infinito do capital, por meio de juros compostos; a relação do capital com a natureza; e a revolta da natureza humana: alienação universal.

Pela natureza do Pronatec, as principais contradições percebidas nas análises estão ligadas às contradições fundamentais e mutáveis. Nas contradições fundamentais, destaca-se principalmente a discussão sobre a relação entre capital e trabalho, sobre a qual o autor explica: “é preciso que haja uma mercadoria capaz de criar mais valor do que ela mesma tem. Essa mercadoria é a força de trabalho, e é dela que o capital depende para se reproduzir” (HARVEY, 2016, p. 68). Nas contradições mutáveis, o enfoque que nos interessou é o da problematização do autor sobre a divisão do trabalho, ao enfatizar que

As lutas por status dentro da divisão social do trabalho e pelo reconhecimento das qualificações, na verdade, são lutas por oportunidades de vida para o trabalhador e, como tal – esse é o cerne do problema –, por lucratividade para o capitalista. Do ponto de vista do capital, é útil, ou até mesmo crucial, que haja um mercado de trabalho segmentado, fragmentado e extremamente competitivo. Isso cria barreiras à organização coerente e unificada dos trabalhadores (HARVEY, 2016, p. 114).

Frente às reflexões de Harvey (2016) ampliamos a discussão sobre a divisão social do trabalho e o processo de qualificação da força de trabalho, com base no próprio Marx e em outros autores marxistas, para demonstrar o Pronatec como um Programa que contribui diretamente para reprodução do capital.

Como alguns dos resultados da avaliação, temos que a trajetória do Pronatec ocorre em três momentos: o primeiro vai da criação do programa em 2011 às eleições presidenciais de 2014, no qual se destaca a contribuição para o cumprimento da função de legitimação do Estado Capitalista por meio da oferta majoritária dos cursos FIC; o segundo é concretizado após a reeleição da Presidenta Dilma Vana Roussef e vai até o início do golpe com o *impeachment* (2015-2016), em que se percebe o declínio na oferta do Programa; o terceiro momento, de 2017 em diante, corresponde a um período de ênfase colocada na Reforma do Ensino Médio e na oferta do Mediotec (cursos técnicos) como base para a implementação da referida Reforma. Nesse momento em particular, observa-se que o Estado Capitalista vem contribuindo sobremaneira para a acumulação capitalista.

Além disso, também por meio dos dados de implementação do Pronatec, é possível constatar que o Programa se direciona para assegurar a reprodução do sistema capitalista. Nesse sentido, a principal manifestação de cunho ideológico assenta-se no economicismo e na concepção de educação centrada na formação fragmentada, em detrimento daquela que possibilita a formação omnilateral, por meio da integração entre educação, trabalho, ciência e tecnologia. Diante dessas evidências, consolida-se um maior acirramento da dualidade estrutural da educação na trajetória atual do programa.

Reflexões sobre o ensino médio como etapa da educação básica que reflete disputas de interesses

Para aprofundarmos a discussão sobre a proposta expressa na Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011 (BRASIL, 2011), acerca da melhoria da qualidade do ensino médio, é preciso esclarecermos que quem estuda a política de educação sabe bem que o Ensino Médio é a etapa da educação que mais promove debates polarizados e que refletem projetos de sociedade em disputa. Desse modo, Ferreti e Silva (2017, p. 287) afirmam que

[...] os liberais conservadores insistem em aplicar os princípios que lembram a Teoria do Capital Humano. Em contraposição, segmentos da sociedade acadêmica e educacional propõem um projeto que garanta uma formação ampla e integrada na perspectiva da emancipação política e social dos jovens. Ou seja, uma educação republicana que promova o ser humano acima de qualquer interesse mercantil.

É nesse cenário que avaliamos a pretensa perspectiva de melhoria da qualidade do ensino médio público, exposta na lei que criou o Pronatec. A oferta dos cursos técnicos concomitantes por meio do Pronatec vincula-se diretamente com o que foi posto na Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017), que reformulou o ensino médio brasileiro, a qual, por sua vez, se originou da MP nº 746/2016, cuja raiz está no PL nº 6.840/2013 (BRASIL, 2016a). Diante disso, compreendemos que o formato traçado para a política de educação, tanto com o Pronatec quanto com a Reforma do Ensino Médio, atende

prontamente aos ideais neoliberais apresentados por grupos sociais que defendem uma educação subordinada ao contexto mundial de mercadorização e de fragmentação do conhecimento. Desse modo, percebemos que os rumos traçados para o ensino médio são organizados para atender os processos de reprodução do sistema capitalista, dentro da lógica da divisão social do trabalho.

Nessa linha de reflexão, Kuenzer (2006) argumenta que, para a reprodução do capital, é necessário que a força de trabalho esteja qualificada de forma desigual para ocupação dos postos de trabalho, enfatizando-se, portanto, o papel fundamental dos cursos de baixa qualificação. É possível perceber isso ao longo da história da educação brasileira, ao passo que o Estado ofertou diferentes modelos de educação a depender da classe social. Assim, a qualificação desigual da classe trabalhadora configura-se de maneira importante para a manutenção do sistema capitalista.

Nessa mesma direção, podemos nos fundamentar em Braverman (1977) ao dizer que o trabalho de cada especialidade produtiva requer maneiras diferenciadas de qualificação da força de trabalho, sendo indesejável para o capitalista a distribuição generalizada do conhecimento do processo produtivo. Diante dessa assertiva, com a implementação do Pronatec, em que se apresenta a oferta de cursos FIC e técnicos concomitantes, percebemos claramente a divisão da qualificação profissional a partir da classe ou fragmento de classe social.

Com a Lei nº 13.415/2017, que reformulou o ensino médio, apresenta-se uma separação ainda mais marcante entre educação propedêutica e a educação profissional, visto que a referida lei fragmenta o ensino médio por área de conhecimento por meio de cinco itinerários formativos desenvolvidos

na Base Nacional Comum Curricular (BNCC): I - linguagens e suas tecnologias; II - matemática e suas tecnologias; III - ciências da natureza e suas tecnologias; IV - ciências humanas e sociais aplicadas; V - formação técnica e profissional (BRASIL, 2017).

A organização curricular por área de conhecimento representa a construção de um modelo que direciona a política de educação no sentido oposto ao que foi reivindicado pelos movimentos sociais ao longo dos anos e que, de alguma forma, foi conquistado na Constituição Federal de 1988, no artigo 205, com a declaração de formação para o pleno desenvolvimento da pessoa humana, o qual implica acesso amplo e não fragmentado ao conhecimento.

O formato de ensino médio que separa a formação por área de conhecimento apresenta semelhanças com o que é ofertado em alguns países europeus – a exemplo de Portugal, Espanha, França e Inglaterra – e também em países com separação mais marcante entre os que são preparados para o ensino superior e os que terão formação para o exercício profissional apenas com a conclusão de curso profissional – a exemplo dos Estados Unidos, Canadá e Alemanha. As semelhanças na organização curricular proposta na Reforma do Ensino Médio no Brasil com os países mencionados não são aleatórias, como se pode ver em alguns pontos da exposição de motivos para publicação da MP nº 746/2016, que antecedeu a Lei nº 13415/2017:

18. Um novo modelo de ensino médio oferecerá, além das opções de aprofundamento nas áreas do conhecimento, cursos de qualificação, estágio e ensino técnico profissional de acordo com as disponibilidades de cada sistema de ensino, o que alinha as premissas da presente proposta às recomendações do **Banco Mundial e do Fundo das Nações Unidas para Infância - Unicef**.

[...]

20. É de se destacar, outrossim, que **o Brasil é o único País do mundo que tem apenas um modelo de ensino médio, com treze disciplinas obrigatórias. Em outros países, os jovens, a partir dos quinze anos de idade, podem optar por diferentes itinerários formativos no prosseguimento de seus estudos.**

21. Neste sentido, a presente medida provisória propõe como principal determinação a **flexibilização do ensino médio**, por meio da oferta de diferentes itinerários formativos, **inclusive a oportunidade de o jovem optar por uma formação técnica profissional dentro da carga horária do ensino regular** (BRASIL, 2016, documento online sem paginação, grifo nosso).

Diante dessas exposições, fica claro que a intenção da Reforma é de se adequar às tendências internacionais que assumem um currículo flexibilizado e separam abertamente os estudantes que terão formação para o mercado de trabalho e os que darão continuidade aos estudos em nível superior. Entretanto, ao observarmos as discrepâncias na qualidade da educação básica brasileira em relação aos países citados, a situação de oferta do ensino médio por área de conhecimento no Brasil é ainda mais perversa, no que se refere aos estudantes que terão acesso exclusivo ao itinerário de formação técnica e profissional. De acordo com Moura e Lima Filho (2017), a proposta da Reforma do Ensino Médio se restringe à organização curricular e o Estado negligencia aspectos importantes que afetam a educação pública brasileira:

A falta de infraestrutura que garanta o funcionamento qualificado das escolas públicas, destacando-se: ausência de instalações físicas adequadas, bibliotecas, laboratórios, espaços para a prática esportiva e de atividades artístico-culturais; inexistência de quadro de professores e demais trabalhadores da educação contratados por concurso público; planos de carreiras e de formação, salários dignos e condições de trabalho adequadas. Essas questões não são objeto da reforma. Logo, não se discutem as precárias condições de funcionamento das escolas e a absoluta necessidade de sua superação, indispensáveis à universalização da educação pública com qualidade socialmente referenciada (MOURA; LIMA FILHO, 2017, p. 119).

Moura e Lima Filho (2017) também chamam a atenção para o discurso contraditório que foi construído para justificar essa Reforma do Ensino, exatamente porque a medida diz buscar a melhoria da qualidade do ensino médio, promovendo o protagonismo juvenil, mas as condições materiais das escolas não permitem que os estudantes escolham os itinerários formativos que desejam cursar. Somado a isso, a Emenda Constitucional nº 95 (BRASIL, 2016b), a qual limita investimentos públicos por vinte anos, também impossibilita a melhoria da infraestrutura das escolas. Assim, os autores evidenciam que “a reforma em curso agrava a fragmentação, a hierarquização social e a qualidade do EM” (MOURA; LIMA FILHO, 2017, p. 120).

Diante dessa problematização, para buscarmos ir além do discurso que prega a pretensa melhoria da qualidade do ensino médio por meio da implementação do Pronatec, analisamos os fundamentos da Reforma do Ensino Médio, bem como da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para o ensino médio e das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM), as quais foram atualizadas com base na Lei nº 13.415/2017 (BRASIL, 2017).

Análises sobre a BNCC e as DCNEM atualizadas com base na Reforma do Ensino Médio

A Lei nº 13.415/2017 (BRASIL, 2017) alterou não apenas artigos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), mas também da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Ademais, revogou uma lei que tornava obrigatório o ensino do Espanhol e instituiu a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

É preciso enfatizarmos que, antes da Lei nº 13.415/2017, houve a publicação da MP nº 746/2016; e uma das justificativas apresentadas para o Governo Temer instituir a Reforma do Ensino Médio por meio dessa medida provisória⁴ foi a de possibilitar a flexibilização do currículo, a partir da suposta escolha dos estudantes do seu itinerário acadêmico (frente às cinco áreas dos itinerários formativos). Entretanto, a própria Lei nº 13.415/2017, no seu artigo 4º, estabelece que a organização das áreas de conhecimento ficará a cargo de cada sistema de ensino. Isso quer dizer que nem todos os itinerários formativos serão ofertados por cada estabelecimento de ensino e que, assim, em determinados municípios ou regiões próximas das suas residências, os estudantes não terão condições de escolher que área seguir. Outra situação que mascara a suposta escolha dos estudantes é que o currículo do Ensino Médio será composto pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e pelo itinerário formativo, no entanto, o processo seletivo para acesso ao ensino superior considerará

4 Instrumento incomum para Reformas na Política de Educação até na Ditadura Militar.

apenas as competências e as habilidades definidas na BNCC, conforme alteração realizada no § 3º do artigo 44 da LDB, por meio do artigo 5º da Lei nº 13.415/2017 (BRASIL, 2017).

Diante dessas ponderações, a Base Nacional Comum Curricular tem sido considerada central para implementação da Reforma e, de acordo com Ferreti e Silva (2017), tanto a Reforma do Ensino Médio quanto a BNCC retomam a formação por competências⁵, bastante presente nas políticas educacionais do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), de modo que o foco principal da formação passa a ser o atendimento das necessidades imediatas do setor produtivo.

A construção da BNCC foi iniciada em 2015, no governo Dilma Vana Rousseff, tendo sido aprovada no dia 04 de dezembro de 2018, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), por 18 votos favoráveis e duas abstenções. Apesar de ser prevista na Constituição Federal, na LDB, reafirmada nas Diretrizes Curriculares para a Educação Básica e na meta 7 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), a intenção de construção de uma Base Nacional Comum Curricular foi bastante criticada por estudiosos e militantes da educação, no que se refere principalmente à visão fragmentada do conhecimento, enfatizando veementemente que tal base aumentará ainda mais as discrepâncias entre o ensino público e privado e reduzirá as possibilidades dos mais pobres ingressarem no ensino superior.

5 Conforme Ferreti e Silva (2017), a política educacional do governo FHC relativa ao ensino médio e à educação profissional foi marcada pela adesão às pautas das transformações ocorridas no campo do trabalho em função dos rearranjos promovidos pelo capital, em âmbito internacional, diante das crises da década de 1970. Destaca-se, nesse sentido, a influência de entidades internacionais e publicações como o Relatório Delors et al. (1998) e o documento da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1992).

Nesse aspecto, ao considerar apenas a BNCC para o processo seletivo de acesso ao ensino superior, a Lei nº 13.415/2017 beneficia os estudantes das escolas privadas, considerando que o objetivo central dessas escolas é o acesso ao ensino superior e não há nenhuma restrição na oferta exclusiva das competências e habilidades da Base Nacional Comum Curricular. Pelo contrário, o artigo 4º, § 3º, dessa Lei prevê que, a critério dos sistemas de ensino, poderá ser composto itinerário formativo integrado, que se traduz na composição de componentes curriculares da BNCC e dos itinerários formativos. Isso pode ser aplicado pelas escolas privadas para atender à necessidade de preparar os estudantes para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), principal porta de acesso ao ensino superior na atualidade.

No que diz respeito à oferta do itinerário da formação técnica e profissional, a lei que reformulou o ensino médio estabelece as chamadas parcerias para a oferta dos cursos. Sobre esses aspectos, vejamos:

Art. 4º: § 6º A critério dos sistemas de ensino, a oferta de formação com ênfase técnica e profissional considerará:

I - a inclusão de vivências práticas de trabalho no setor produtivo ou em ambientes de simulação, **estabelecendo** parcerias e fazendo uso, quando aplicável, de instrumentos estabelecidos pela legislação sobre aprendizagem profissional;

§ 8º A oferta de formação técnica e profissional a que se refere o inciso V do caput, realizada na própria instituição ou em **parceria com outras instituições**, deverá ser aprovada previamente pelo Conselho Estadual de Educação, homologada pelo Secretário Estadual de Educação e certificada pelos sistemas de ensino.

§ 11º Para efeito de cumprimento das exigências curriculares do ensino médio, os sistemas de ensino poderão reconhecer competências e firmar convênios **com instituições de educação a distância** com notório reconhecimento, mediante as seguintes formas de comprovação (BRASIL, 2017, documento online sem paginação, grifos nosso).

Essa perspectiva de oferta da educação profissional por meio de parcerias está em curso há algum tempo com o Pronatec. Por meio dos dados de implementação da matrícula, recursos financeiros e instituições envolvidas, constatamos que o Pronatec, no âmbito da política de educação, ampliou substancialmente a transferência de recursos públicos para as empresas privadas. Uma prova disso é que a organização que mais ofertou cursos pelo Pronatec foi o SENAI. Com isso, elencamos que, ao implementar o Pronatec com a transferência de recursos públicos para as empresas privadas, o Estado capitalista brasileiro contribuiu diretamente para consolidá-las no mercado. Outro elemento que caminha nessa direção, que foi regulamentado com a Lei que criou o Programa, é o FIES. No nosso entendimento, o FIES é outra forma de permitir que recursos públicos sejam injetados nas empresas privadas, contribuindo diretamente para a privatização da educação.

Com a Reforma do Ensino Médio, a perspectiva é de ampliação das parcerias com as empresas privadas. De acordo com Ferreti e Silva (2017, p. 289), tanto o uso de recursos públicos para realização de parcerias entre as redes públicas e o setor privado, quanto a intenção de essas parcerias ocorrerem com a modalidade a distância, trazem a possibilidade de a gestão escolar ser guiada “muito mais pela lógica do que ‘podem’ do que pelo que ‘devem’ fazer para a garantia do direito à educação para a população das classes populares”. Entendemos que a Lei nº 13.415/2017 (BRASIL, 2017), ao determinar a oferta do ensino médio por itinerários formativos e destinar a oferta da formação técnica e profissional por meio das parcerias, compromete a possibilidade de as escolas públicas receberem recursos para criarem as condições de ofertar a educação profissional, como foi previsto com o Brasil Profissionalizado. Assim, visualizamos que a Reforma do Ensino Médio tende a intensificar os processos de privatização da educação.

Para a Confederação Nacional de Trabalhadores de Educação (CNTE), ao instituir a Reforma do Ensino Médio e prever as parcerias público-privadas, o Estado se desresponsabiliza em ofertar a maior parte do currículo escolar e atende exclusivamente os interesses do mercado. Nesse sentido, a CNTE argumenta que

Diferentemente da BNCC da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, a versão de base comum curricular destinada ao Ensino Médio não peca na orientação pormenorizada dos conteúdos a serem lecionados ano a ano, em forma de cartilha, tampouco limita a autonomia escolar para definir e implementar os conteúdos “comuns” que poderão ser desenvolvidos durante todo o Ensino Médio (nos três anos regulares). Seu problema é de concepção, pois a antirreforma educacional, à qual está vinculada,

atende a um modelo excludente e limitado de oferta escolar voltado para a **privatização e terceirização do Ensino Médio** [...]. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRABALHADORES DE EDUCAÇÃO, 2018, p. 5).

Com o que foi apresentado pela CNTE, ressaltamos que a concepção apresentada na Reforma do Ensino Médio, na BNCC e nas atuais Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM)⁶ dialogam com a lógica presente na implementação do Pronatec, a qual tem uma concepção de fragmentação do conhecimento e de privatização da educação. Entretanto, a Reforma do Ensino Médio reduz ainda mais o currículo, impõe um maior acirramento da dualidade estrutural da educação e rebaixa direitos, ao aumentar as discrepâncias entre o ensino público e o privado.

A BNCC procura se legitimar utilizando-se de conceitos como “igualdade, diversidade, equidade, pacto federativo e regime de colaboração”, que são conceitos progressistas, de maneira a garantir a aceitabilidade por parte da população. Todavia é necessário ir na essência do que está na sustentação da BNCC e da própria Reforma; é o que Kosik (1996) chama de superar a pseudoconcreticidade. Nessa linha de pensamento, podemos no fundamentar em Bourdieu (1998) para refletirmos que o neoliberalismo se utiliza de ações e conceitos de políticos conservadores ou social-democratas para continuar imprimindo sua força político-econômica, portanto, uma visão conservadora acaba se assumindo como uma visão progressista. Frente a essas reflexões, o que observamos no conteúdo da BNCC é que sua aplicação está direcionada para os itinerários

6 As DCNEM foram homologadas pelo então Ministro da Educação Rossieli Soares da Silva, no dia 20 de novembro de 2018, havendo sido aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação no dia 08 de novembro de 2018.

formativos e traz fortemente o discurso de “competências e habilidades específicas”. Uma leitura diligente permite perceber que a maior problemática envolve a situação de fragmentação do conhecimento, ao passo que a Lei nº 13.415/2017 prevê que cada estudante fará um itinerário formativo. Além disso, a CNTE destaca que, na prática, a aplicação da BNCC está condicionada a

[...] 1.800 horas de uma etapa escolar prevista para alcançar 4.200 horas em 2022. Ou seja: a formação comum dos estudantes do Ensino Médio, após a implementação integral da Lei 13.415, corresponderá a menos da metade da carga horária geral.

Embora a base curricular comum do ensino médio privilegie a autonomia escolar, remetendo a construção dos currículos aos profissionais e comunidades, à luz do projeto político-pedagógico de cada escola, preocupa o nível de defasagem que os estudantes terão em decorrência da limitação do tempo para ministrar conteúdos das áreas “não obrigatórias” ao longo de toda a etapa escolar. E uma forma de amenizar esse problema está na implementação da oferta integrada de conteúdos comuns e flexíveis, ao longo de todo o ensino médio, priorizando todas as áreas de conhecimentos específicos pelas escolas. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRABALHADORES DE EDUCAÇÃO, 2018, p. 5).

Como assinala a CNTE, a Lei nº 13.415/2017, ao limitar a BNCC à carga horária de 1800 (mil e oitocentas) horas, fragiliza a qualidade do ensino médio, principalmente nas escolas públicas, porque as escolas privadas podem utilizar a carga horária dos itinerários para complementar a carga horária reduzida da BNCC, uma vez que têm autonomia pedagógica e

financeira. Portanto, apesar da baixa carga horária prevista na BNCC, a escola privada poderá ter professores para ministrar maior carga horária das disciplinas da BNCC nos itinerários formativos, cuja carga horária é bem maior. Em contradição a isso, escola pública não poderá seguir essa mesma lógica porque não terá financiamento, ou seja, a perspectiva é que as escolas públicas só tenham professores das disciplinas da BNCC para a carga horária nela prevista. Além disso, a tendência é que nas escolas públicas os laboratórios, bibliotecas, espaços para atividades esportivas, culturais, sociais, entre outros, estejam limitados ao que está previsto com a carga horária da BNCC.

Vejamos como se encontra a limitação da carga horária na Lei nº 13.415/2017 (artigo 3º, § 5º): “A carga horária destinada ao cumprimento da Base Nacional Comum Curricular não poderá ser superior a mil e oitocentas horas do total da carga horária do ensino médio, de acordo com a definição dos sistemas de ensino” (BRASIL, 2017, documento online sem paginação). Ou seja, a Lei impõe uma carga horária comum a todos os estudantes, entretanto essa carga horária representa menos da metade do total geral de carga horária do ensino médio. Isso representa uma grande contradição em relação ao que foram apresentados como princípios que norteiam a construção da BNCC:

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica, de modo a que tenham assegurados seus direitos de aprendizagem e desenvolvimento, em conformidade com o que preceitua o Plano Nacional de Educação (PNE).

Este documento normativo aplica-se exclusivamente à educação escolar, tal como a define o § 1º do Artigo 1º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996) e está orientado **pelos princípios éticos, políticos e estéticos que visam à formação humana integral e à construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva**, como fundamentado nas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (DCN) (BRASIL, 2017, p. 7, grifos nosso).

Além da construção e da reformulação⁷ da BNCC a partir da Lei nº 13.415/2017, as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM), aprovadas pelo CNE e homologadas pela Portaria de nº 1210, de 21 de novembro de 2018 (BRASIL, 2018), trazem aspectos ainda mais preocupantes da Reforma do Ensino Médio. Um dos pontos mais problemáticos é a possibilidade de 80% do currículo da Educação de Jovens e Adultos (EJA) acontecer na modalidade a distância, com previsão de oferta de até 30% dessa modalidade no ensino médio voltado para os adolescentes:

Art. 17. O ensino médio, etapa final da educação básica, concebida como conjunto orgânico, sequencial e articulado, deve assegurar sua função formativa para todos os estudantes, sejam adolescentes, jovens ou adultos, mediante diferentes formas de oferta e organização: § 1º O ensino médio pode organizar-se em tempos escolares no formato de séries anuais, períodos semestrais, ciclos, módulos, sistema de créditos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar.

7 Utilizamos o termo “reformulação” porque a construção da BNCC foi iniciada antes da aprovação da Lei 13.415/2017 e a terceira versão desse documento foi modificada para atender a Reforma do Ensino Médio.

[...]

§ 5º Na modalidade de educação de jovens e adultos é possível oferecer até 80% (oitenta por cento) de sua carga horária a distância, tanto na formação geral básica quanto nos itinerários formativos do currículo, desde que haja suporte tecnológico – digital ou não – e pedagógico apropriado.

[...]

§ 15. As atividades realizadas a distância podem contemplar até 20% (vinte por cento) da carga horária total, podendo incidir tanto na formação geral básica quanto, preferencialmente, nos itinerários formativos do currículo, desde que haja suporte tecnológico – digital ou não – e pedagógico apropriado, necessariamente com acompanhamento/coordenação de docente da unidade escolar onde o estudante está matriculado, podendo a critério dos sistemas de ensino expandir para até 30% (trinta por cento) no ensino médio noturno. (BRASIL, 2018, documento online sem paginação, grifos nosso).

O que está apresentado no artigo 17º das DCNEM retrata a face mais cruel da precarização da educação, principalmente porque a previsão é que a oferta da Educação a Distância (EAD) aconteça mediante as tais parcerias público-privadas, como discutimos anteriormente. Assim, a lógica é diminuir os custos com a política de educação e ainda assim fazer com que os poucos recursos sejam transferidos para as empresas privadas, ou seja,

é intensificar a formação do mercado educacional, como já vem em curso com a implementação do Pronatec. A intenção de ofertar o ensino médio por meio da EaD compromete o direito à educação, ao passo que se nega a educação como prática social em um momento da vida no qual a interação social é crucial para a formação dos estudantes. Nesse mesmo raciocínio, a concepção de educação com base nas competências e habilidades apresenta um viés tecnicista para atender, predominantemente, os interesses do mercado capitalista.

No que concerne ao itinerário de formação técnica e profissional, previsto no artigo 4º da Lei nº 13.415/2017, inciso V, as DCNEM expõem elementos que fragilizam ainda mais a formação dos estudantes. A ênfase é na formação para o mercado de trabalho e a referência para a oferta dos cursos não é o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, mas a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), o que intensifica o caráter instrumental da formação proposta: “O itinerário formativo na formação técnica profissional deve observar a integralidade de ocupações técnicas reconhecidas pelo setor produtivo, tendo como referência a Classificação Brasileira de Ocupações” (BRASIL, 2018, documento online sem paginação, art. 12, § 14).

Além da instrumentalidade do itinerário de formação técnica e profissional, a marca da precarização é bem presente com a desigualdade de formações:

Art. 15. Na organização do itinerário de formação técnica e profissional podem ser ofertados tanto a habilitação profissional técnica quanto a qualificação profissional, incluindo-se o programa de aprendizagem profissional em ambas as ofertas.

§ 1º A habilitação profissional técnica de nível médio deve atender as respectivas diretrizes curriculares nacionais.

§ 2º As instituições e redes de ensino podem iniciar a oferta de formações experimentais de cursos de habilitação profissional técnica de nível médio que não constem no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos com autorização específica de seu sistema de ensino (BRASIL, documento online sem paginação, 2018).

O exposto no artigo 15 estabelece que os itinerários de formação técnica e profissional podem ser ofertados tanto para a habilitação profissional técnica quanto para a qualificação profissional. Na nossa interpretação desse artigo, há abertura para cursos com uma qualidade bem inferior ao que se é ofertado na atualidade, ao passo que a proposta explícita nas DCNEM menciona cursos de nível médio com apenas a qualificação profissional. O artigo 15º das DCNEM ainda traz que:

§ 4º O itinerário formativo possibilita a concessão de certificados intermediários de qualificação profissional técnica, desde que seja estruturado e organizado em etapas com terminalidade, segundo os interesses dos estudantes, as possibilidades das instituições e redes de ensino, as demandas do mundo do trabalho e a relevância para o contexto local.

§ 5º Os itinerários de formação técnica e profissional podem compreender a oferta de um ou mais cursos de qualificação profissional, desde que articulados entre si (BRASIL, documento online sem paginação, 2018).

A organização prevista para o itinerário de formação profissional e técnica tem características bem parecidas com o que esteve previsto no Decreto de nº 2.208/1997 (BRASIL, 1997), coibindo a integração entre educação profissional e educação propedêutica. Vejamos o que foi apresentado no Decreto de 1997:

Art. 3º A educação profissional compreende os seguintes níveis:

I - básico: destinado à qualificação, requalificação e reprofissionalização de trabalhos, independentes de escolaridade prévia;

II - técnico: destinado a proporcionar habilitação profissional a alunos matriculados ou egresso de ensino médio, devendo ser ministrado na forma estabelecida por este Decreto;

III - tecnológico: corresponde a cursos de nível superior na área tecnológica, destinados a egressos do ensino médio e técnico.

Art. 4º A educação profissional de nível básico é modalidade de educação não-formal e duração variável, destinada a proporcionar ao cidadão trabalhador conhecimentos que lhe permitam reprofissionalizar-se, qualificar-se e atualizar-se para o exercício de funções demandadas pelo mundo do trabalho, compatíveis com

a complexidade tecnológica do trabalho, o seu grau de conhecimento técnico e o nível de escolaridade do aluno, não estando sujeita à regulamentação curricular. [...]

Art. 5º A educação profissional de nível técnico terá organização curricular própria e independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial a este (BRASIL, 1997, documento online sem paginação, grifos nosso).

A leitura do Decreto nº 2.208/97 (BRASIL, 2017) nos permite perceber que a educação profissional de nível técnico teve organização curricular independente do ensino médio (artigo 5º). Isso significou que as reivindicações apresentadas pela sociedade civil no âmbito do projeto de construção da LDB de 1996 não apenas foram descartadas (perspectiva de construção de ensino médio integrado), mas que, na verdade, com esse decreto, institui-se uma linha totalmente contrária do que a LDB permitia, ao menos no campo da possibilidade de integração. Essa lógica expressou também um processo de privatização da Rede Federal de Educação Tecnológica, representada à época pelos CEFETs, como também ensejou o fortalecimento das instituições privadas de educação profissional.

Sobre o tema, Moura (2007) mostra que paralelamente ao Decreto nº 2.208/1997, o governo federal negociou empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o objetivo de financiar a reforma de educação profissional com foco na política neoliberal de privatização do Estado brasileiro, determinada pelos países hegemônicos de capitalismo avançado e dos organismos internacionais (o próprio BID, o Banco Mundial, entre outros). Esse financiamento foi realizado para

atender ao Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) via instituições privadas de educação e direcionada para privatização da Rede de Educação Profissional, com o incentivo governamental para seu autofinanciamento.

Essa situação de privatização da educação e de empréstimo do governo federal ao BID, em decorrência do Decreto nº 2.208/1997, é bastante semelhante ao momento que se desenha na atualidade, em decorrência da implementação do Pronatec e da Lei nº 13.415/2017. O Parlamento brasileiro aprovou empréstimo junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) para financiar a reforma educacional em algumas escolas de referência nos estados e o Ministério da Educação publicou a portaria 727/17 para instituir regime de colaboração de custeio nas escolas de referência utilizando recursos do empréstimo (CNTE, 2011). Remetemos ao que diria Marx em “O 18 Brumário de Luís Bonaparte”, quando afirma que Hegel observou que todos os fatos de grande importância na história acontecem, por assim dizer, duas vezes, sendo a primeira vez uma tragédia e a segunda uma farsa. A grande farsa decorrente da implementação do Pronatec e da chamada Reforma do Ensino Médio é prever como objetivo a melhoria da qualidade do ensino médio, quando na essência o que se apresenta é a precarização da educação pública e sua privatização.

Ao longo do texto das DCNEM, é possível ver o aspecto perverso em que se naturaliza as desigualdades, como fundamento para a chamada divisão social do trabalho e separação entre os que são formados para os trabalhos intelectuais e o que são formados para os trabalhos manuais. Vejamos no artigo 17º:

[...] § 12. Para efeito de cumprimento das exigências curriculares do ensino médio, os sistemas de ensino podem estabelecer critérios para que atividades realizadas por seus estudantes em outras instituições, nacionais ou estrangeiras, sejam avaliadas e reconhecidas como parte da carga horária do ensino médio, tanto da formação geral básica quanto dos itinerários formativos.

§ 13. As atividades realizadas pelos estudantes, consideradas parte da carga horária do ensino médio, podem ser aulas, cursos, estágios, oficinas, trabalho supervisionado, atividades de extensão, pesquisa de campo, iniciação científica, aprendizagem profissional, participação em trabalhos voluntários e demais atividades com intencionalidade pedagógica orientadas pelos docentes, assim como podem ser realizadas na forma presencial – mediada ou não por tecnologia – ou a distância, inclusive mediante regime de parceria com instituições previamente credenciadas pelo sistema de ensino (BRASIL, 2018, documento online sem paginação).

Ao prever o cumprimento das exigências curriculares em outras instituições, inclusive estrangeiras, estabelece-se que para os estudantes das escolas públicas destinam-se as parcerias público-privadas, com a realização de atividades em escolas do sistema S ou outras instituições privadas, objetivando formá-los de maneira instrumental para atividades periféricas do mercado de trabalho, havendo possibilidade até de que a formação de nível médio ocorra mediante cursos FIC (qualificação profissional, como está previsto no Art. 15 das DCNEM). Entretanto, aos filhos dos mais abastados economicamente e que estudam nas escolas privadas, abre-se a possibilidade de

eles fazerem parte do ensino médio no exterior, sobretudo, Estados Unidos e Europa. Dessa maneira, os dispositivos previstos nessas DCNEM são de estabelecer uma formação escolar de acordo com a classe social.

Outro descompasso também apresentado na Lei nº 13.415/2017 e que é objeto de regulamentação das DCNEM é a previsão de que profissionais com notório saber possam ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional:

Art. 29. Profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino podem atuar como docentes do ensino médio no itinerário de formação técnica e profissional para ministrar conteúdos afins à sua formação ou experiência profissional, devidamente comprovadas, conforme inciso IV do Artigo 61 da LDB.

Parágrafo único. A docência nas instituições e redes de ensino que ofertam o itinerário de formação técnica e profissional poderá ser realizada por instrutores com comprovada competência técnica referente ao saber operativo de atividades inerentes à respectiva formação técnica e profissional (BRASIL, 2018, documento online sem paginação).

Essa previsão da docência realizada por instrutores no itinerário de formação técnica e profissional já está em curso desde o início da implementação do Pronatec e passa a ser legalizada com a Lei nº 13.415/2017. Isso foi instituído com o objetivo de que o sistema S e outras instituições privadas possam ofertar livremente a educação profissional. Essa situação significa a negação do exercício da docência como atividade privativa de

quem possui formação acadêmica para tal, além de fragilizar as condições da carreira docente e de rebaixar o processo de ensino-aprendizagem.

Considerações finais

Mediante o que problematizamos sobre a chamada Reforma do Ensino Médio, a partir da Lei 13.415/2017, da construção da BNCC e da reformulação das DCNEM, destacamos uma vinculação direta dessa reforma com a implementação do Pronatec. Além disso, enfatizamos que o objetivo de melhoria da qualidade do ensino médio contido na Lei nº 12.513/2011 (lei que criou o Pronatec) teve incidência na construção dessa reforma e apresenta explicitamente um direcionamento que fragilizará ainda mais o ensino médio público brasileiro. O elemento mais claro disso é a proposta de uma formação fragmentada por itinerário formativo, que para nós intensifica a dualidade estrutural da educação, instituindo claramente um tipo de formação para a classe social mais abastada economicamente e direcionando os mais pobres para a educação profissional, ao passo que amplia as discrepâncias entre educação pública e educação privada. Para além dessas questões, percebemos que a oferta da educação profissional por meio das parcerias público-privadas que permeiam a implementação do Pronatec é ampliada com a Reforma do Ensino Médio e acompanha vários pontos ainda mais problemáticos, a exemplo da regulamentação do exercício da docência por parte de professores com notório saber e da previsão de 20% da oferta do currículo por meio da EaD, com a possibilidade de ser 30% no ensino noturno e, na

EJA, podendo alcançar até 80% da oferta dos cursos por meio da educação a distância.

Frente a esse cenário preocupante que se desenha para a educação profissional com a implementação do Pronatec e o conjunto de transformações que desembocou na Reforma do Ensino Médio, o qual faz parte de um contexto maior de produção e reprodução do sistema capitalista, reiteramos que uma política pública que tenha por objetivo melhorar a educação brasileira e, sobretudo, o ensino médio, deve apresentar ações concretas que visem garantir o direito à continuidade dos estudos aos jovens mais pobres – e não os predestinar aos cargos de trabalho com menores salários, péssimas condições de ocupação ou ao chamado exército industrial de reserva (OFFE; LENHART, 1984).

Corroboramos com autores como Moura e Lima Filho (2017), que, ao fazerem a crítica à concepção fragmentada, hierarquizada, utilitária e mercadológica de educação, defendem a formação humana integral. Assim, também entendemos que o ensino médio que integra educação propedêutica e educação profissional, ofertado em grande parte pelos institutos e universidades federais, representa uma das experiências que mais se aproxima da formação humana integral, apesar dos desafios que se apresentam em superar as demandas exclusivas do mercado. Dessa forma, um programa ou uma reforma que realmente defenda a melhoria da qualidade do ensino médio deveria ter por base a ampliação da oferta do ensino médio integrado, assumindo o compromisso com os estudantes, principalmente os mais pobres, dando-lhes condições de participar ativamente na consolidação democrática do País.

Referências

BOURDIEU, Pierre. A ilusão biográfica. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; AMADO, Janaina. **Usos e abusos da história oral**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Portaria nº 1.210, de 21 de novembro de 2018**. Atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio aos dispositivos da Lei nº 13.415/2017. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017**. Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12513.htm. Acesso em: 20 fev. 2017.

BRASIL. Medida Provisória (MP) de nº 746, de 22 de setembro de 2016. Institui, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, cria o Conselho Nacional de Juventude - CNJ e cargos em comissão, e dá outras providências. 2016a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2005/medidaprovisoria-238-1-fevereiro-2005-535573-norma-pe.html>. Acesso em: 20 fev. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. 2016b.

BRASIL. Projeto de Lei nº 6.840/2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para instituir a jornada em tempo integral no ensino médio, dispor sobre a organização dos currículos do ensino médio em áreas do conhecimento e dá outras providências. 2013. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1200428&filename=PL+6840/2013. Acesso em: 1 set. 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011.** Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem); e dá outras providências. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm. Acesso em: 21 maio 2019.

BRASIL. **Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997.** Regulamenta o §2º do art. 36 e os artigos 39 a 42 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1997.

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

BRAVERMAN, H. **Trabalho e capital monopolista.** Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE – CEPAL. Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe – OREALC. **Educação e Conhecimento:** Eixo da Transformação Produtiva com Equidade. Santiago, Chile: Nações Unidas, 1992.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRABALHADORES
EM EDUCAÇÃO. – CNTE.

**Avaliação sistemática da BNCC e da reforma
do ensino médio.** Brasília, 2018. Disponível em:
www.cnte.org.br. Acesso em: 27 jul. 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRABALHADORES EM
EDUCAÇÃO – CNTE. **Os Riscos do Pronatec para a
educação técnica profissional.** Brasília, 2011. Disponível
em: [http://www.cnte.org.br/images/stories/2012/
Pronatec_posicao_CNTE.pdf](http://www.cnte.org.br/images/stories/2012/Pronatec_posicao_CNTE.pdf). Acesso em: 27 jul. 2014.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de
programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista
de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

DELORS, J. *et al.* **Educação um tesouro a descobrir:** relatório
para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para
o Século XXI. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 1998.

FERRETI, Celso João; SILVA, Mônica Ribeiro da. Reforma
do ensino médio no contexto da Medida Provisória no
746/2016: estado, Currículo e disputas por hegemonia. **Educ.
Soc.**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 385-404, abr./jun. 2017.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina
Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de
políticas: um quadro de referência teórica. **Análise &
Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, set./dez. 1986.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

KUENZER, Acacia. A educação profissional nos anos 2000: a dimensão

subordinada das políticas de inclusão. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 887-910, out. 2006.

LEFEBVRE, Henri. **Marxismo**. Porto Alegre: L&PM, 2009.

MOURA, Dante Henrique. Educação básica e educação profissional e tecnológica: dualidade histórica e perspectivas de integração. **Holos**, ano 23, v. 2, 2007.

MOURA, Dante Henrique; LIMA FILHO, Domingos Leite. A reforma do ensino médio Regressão de direitos sociais. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 109-129, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://www.esforce.org.br/>. Acesso em: 27 jul. 2018.

OFFE, Claus; LENHARDT, Gero. Teoria do Estado e política social. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 23-41.

SCHEIRER, Mary Ann. Designing and using process evaluation. In: WHOLEY, J. S.; HATRY, H. P.; NEWCOMER, K. E. (ed.). **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco, CA: JosseyBass Publishers, 1994. p. 40-68.

AS PRÁTICAS DE FORMAÇÃO DOCENTE

A RELAÇÃO COM A DOCÊNCIA NO CONTEXTO DO PACTO NACIONAL PELO FORTELECIMENTO DO ENSINO MÉDIO

Julierme Antonio dos Santos
Bruna Tarcília Ferraz

Propomo-nos a debater sobre as práticas de formação e a relação com a docência, em uma perspectiva da prática transformadora. Os sujeitos da pesquisa passaram por um processo de formação no âmbito do Programa Pacto Nacional Pelo Fortalecimento do Ensino Médio (PNEM), do qual fizeram parte como orientadores de estudo. Nossas reflexões partem das vivências de tais sujeitos, com base no processo de formação que vivenciaram. Ressaltamos que estes orientadores planejaram as formações e vivenciaram as práticas de formação com outros docentes do Ensino Médio.

Para compreender a dimensão deste estudo, cabe refletir o que é formação de professores. Definimos formação docente como o momento inicial ou continuado no qual se adquirem conhecimentos epistemológicos e se desenvolvem práticas educativas em determinada área do conhecimento. Nóvoa (1992, p. 4) afirma que é na formação de professores “que se produz a profissão docente. Mais do que um lugar de aquisição

de técnicas e de conhecimentos, a formação de professores é o momento-chave da socialização e da configuração profissional”.

Como se percebe, a formação – tanto inicial quanto continuada – é momento oportuno, em que o sujeito vai construir-se e conceber-se como professor. O profissional é reflexo de sua formação e, por isso, o campo da formação inicial e continuada é constituído a partir de disputas por legitimidade de projetos de formação, muitas vezes, de ideologias distintas. Nessa disputa de forças, nossa luta em favor de uma formação inicial e continuada pressupõe a aquisição dos conhecimentos necessários, no sentido de promover uma educação pública de qualidade.

Nesse caminho, na defesa de uma formação crítica-reflexiva do professor, avançamos no sentido da construção legal. Atualmente temos legislações específicas para formação inicial e continuada, que são o Parecer CNE/CP Nº: 2/2015 (BRASIL, 2015); a Resolução Nº 2, que foi aprovada pelo Conselho Nacional de Educação – CNE, em 1º de julho de 2015 (MEC, 2015); e o Decreto Nº 8.752, de 9 de maio de 2016 (BRASIL, 2016). De forma geral, esses documentos “definem as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2015, p. 1).

Nesse contexto, a formação deve ser entendida como política pública e direito para o desenvolvimento profissional, sempre se articulando a dimensão inicial e continuada. E o que seria uma prática de formação? Como falamos no início dessa seção, os orientadores passaram por dois processos formativos, vivenciaram formações de orientação sobre os temas propostos no programa e facilitaram formações em seus locais de trabalho.

Nossa preocupação na pesquisa realizada foi perceber nuances da formação vivenciada pelos orientadores de estudo do PNEM. Para isso, partimos da ideia de que a prática formativa é meio, instrumento pelo qual o conhecimento é mediado em situações práticas. Por isso, temos que pensar a realidade formativa que viveram esses orientadores e debater sobre a importância da prática de formação para a docência, bem como da educação como um ato político e do planejamento no processo de formação.

Defendemos aqui que essa prática de formação assuma uma postura crítico-reflexiva, no sentido de promover a ação-reflexão-ação dos professores, já que é pensando criticamente a prática que podemos melhorar outras práticas (FREIRE, 2002). Como bem pondera Freire (2002), o professor deve ser um desbravador, compreendendo a mudança como condição essencial para sua prática. Nesse processo, deve compreender que suas experiências profissionais não respondem a todas situações na sala de aula, sendo necessário que o docente procure novas formas de pensar a ação pedagógica, procurando melhorar sua prática docente.

Assim, compreendemos ser um professor crítico-reflexivo aquele sujeito cuja prática formativa promove a apropriação dos processos de formação, dando sentido às atividades docentes. Este sujeito percebe as singularidades dos outros, entendendo o jovem dotado de uma história de vida, que não se posiciona com uma voz única e verdadeira; de tal forma, esse professor compreende que a avaliação é mediação, a qual fortalece a identidade profissional docente (FREIRE, 2002; FREIRE, 1995; NÓVOA, 1992; ZEICHNER, 2008).

Elementos que influenciam a prática docente: o saber docente e a reflexividade crítica

O debate sobre a formação docente e a prática docente já há alguns anos ganha um discurso quase que unânime no sentido de requerer uma postura reflexiva. Significa que o professor deve ter uma atitude, refletir se essa atitude é coerente ou adequada, depois fazer o movimento de retorno realizando mudanças, ou não, a partir dessa ponderação, o que na atualidade comumente se chama de *feedback*. Nossa preocupação é de que esse conceito não deva ser modismo, ou simplesmente estar no texto por conveniência acadêmica (ZEICHNER, 2008). Tão pouco deve ser apenas um discurso, pois a prática deve refletir as suas palavras (FREIRE, 2002).

Muito se justifica a adoção dessa postura crítica-reflexiva em nossa pesquisa em razão da importância, como mencionamos, da ação-reflexão-ação nos processos de formação continuada. Os professores orientadores do PNEM vivenciaram uma formação promovida pela secretaria de educação em articulação com as universidades e, a partir dessa vivência, foram pensar e facilitar sua ação na escola. As ações desenvolvidas a partir da formação certamente exigiram dos professores o repensar de suas práticas. Condição essa que se enquadra no conceito de um profissional reflexivo, uma vez que “isso significa que o processo de compreensão e de melhoria de seu próprio ensino deve começar da reflexão sobre sua própria experiência e que o tipo de saber advindo unicamente da experiência de outras pessoas é insuficiente” (ZEICHNER, 2008, p. 539).

Todavia, a reflexão por si só não é sinônimo de formar bons profissionais. Um professor que em certo momento da sua vida profissional percebe a necessidade de mudança e passa,

então, a compreender a educação na perspectiva ação-reflexão-ação jamais de imediato vai ser um bom professor. Assim, para compreender o conceito de reflexão é necessário considerar o contexto, a realidade escolar, assim como elementos que formam a base de um profissional em educação, a exemplo da profissionalização e da identidade docente.

Sobre a questão da reflexividade na docência e prática pedagógica, Libâneo (2008) chama atenção para uma questão: ao falarmos de formação de professores, que seja dada importância à construção da identidade do sujeito com a docência. Sabemos o quanto de problemas existem na educação, com origem em vários fatores, tais quais: as más condições de trabalho, a desvalorização salarial e profissional, entre tanto outros. Porém, frente a esses desafios, devemos debater a necessidade de um novo perfil profissional do professor; trata-se de um profissional que, segundo Libâneo (2008, p. 85-86), “desenvolve capacidade de mobilizar recursos cognitivos (conhecimentos aprofundados, operações mentais, capacidade crítica), capacidades relacionais, procedimentos, técnicas, atitudes para enfrentar situações problemáticas e dilemas”.

Esse perfil necessário de profissional reflexivo envolve o uso de múltiplos recursos cognitivos, como também a busca por desenvolver múltiplas capacidades. As exigências atuais legais exigem ainda mais uma mudança de postura. Questões complexas como formação humana integral, educação e direitos humanos, trabalho e pesquisa, indissociabilidade entre educação e prática social, reconhecimento e aceitação da diversidade se apresentam no art. 5º das DCNEM (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2012) como a base do Ensino Médio. Da mesma forma, o Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016 (BRASIL, 2016), que dispõe sobre a Política Nacional de

Formação dos Profissionais da Educação Básica, em seu Capítulo I -Dos Princípios e Objetivos, Seção I- Dos princípios, no art. 2º conclama a necessidade dos professores assumirem uma posição política por uma educação com justiça social.

Nesse contexto, a reflexividade deve ser encarada como uma posição política, no sentido mais completo do termo, inerente ao educador que busca refletir sobre a condição da educação, que procura repensar sua prática. Nós, seres humanos, somos por natureza seres que fazem política. Lecionar é um ato intencional, no qual interagimos com nossas subjetividades. Se nos filiamos a uma postura progressista, é obrigação nossa encarar a educação como reflexão, como ação política, o que Freire (1995, p. 28) chamou de **politicidade da educação**, “a qualidade que tem a educação de ser política”.

Tal postura política perpassa a vida daquele que escolheu a profissão da docência em todo momento de sua vida. Ninguém deixa de ser professor quando deixa a escola no fim do seu expediente. Por isso, a importância de assumir uma postura reflexiva como modelo de vida. Desse modo, ser reflexivo é sonhar “com uma escola que se dedique ao ensino competente, seja dedicada e séria, seja uma escola geradora de alegria” (FREIRE, 1995, p. 28). Isso obrigatoriamente inclui não aceitar que a tristeza tome conta de nossas vidas, e não aceitar que ensinar e aprender sejam ações impreterivelmente tristes (FREIRE, 1995, p. 37). Parece simples afirmar isto, mas basta um olhar atento ao ambiente escolar para perceber a perpetuação de práticas frias, duras, grossas, rígidas, cujo único sucesso é afastar o aluno da escola.

Cabe aqui aos professores descobrirem-se como humanos, como sujeitos incompletos que, em maior união, alcançam os objetivos desejados com o processo de ensino com maior

facilidade. Assim, se faz urgente aos docentes o “redescobrir uma identidade coletiva” (NÓVOA, 1999, p. 10). Dessa forma, poderão executar sua função de formação crítica e cidadã dos educandos.

As afirmações ditas por nós sobre a reflexividade docente rebatem de imediato na formação continuada dos professores, pois é “na reflexão realizada sobre a prática que emergirá a teoria que ilumina a prática” (FREIRE, 1995, p. 39). Percebemos o quanto o PNEM se associa à concepção da reflexão sobre a prática, uma política pensada para o “chão da escola”, no qual uma das principais características foi a obrigatoriedade que os orientadores de estudo (os que facilitavam a formação na escola) fossem professores e/ou coordenadores pedagógicos lotados na escola. Eram profissionais da mesma escola, ou seja, conhecedores da realidade local, conversando sobre diferentes temas que atingiam a eles de diversas formas. É inegável que esta condição aponta uma postura autêntica e inovadora quando falamos de política de governo em formação continuada de professores.

Essa característica do PNEM, em que o orientador foi um professor que vivenciava o cotidiano da escola ao invés de alguém externo à realidade da escola, nos permite debater sobre as visões do conhecimento e do ensino e a prática crítica-reflexiva. Schön (1997), em texto abordando a visão sobre o conhecimento, ensino e os saberes necessários para a formação do professor reflexivo, aponta para a importância do conhecimento de saber- fazer, isto é, o conhecimento cotidiano, a interpretação do mundo, o conhecimento construído por experiências de vida, que ajudam o sujeito a responder situações sem um conhecimento escolar aprofundado.

Em muitas situações, esse conhecimento cotidiano é subjugado pelos professores, que adotam uma postura na qual o conhecimento “verdadeiro” e “certo” é o escolar. Schön (1997,

p. 2) afirma que “a estratégia de ensino baseada no saber escolar é análoga à estratégia e concepção do conhecimento implícitas na vaga actual de reformas educativas”. Ou seja, mediar o processo de ensino tendo como percepção do ensino escola como o correto, desconsiderando o conhecimento prévio do saber fazer do aluno, de forma alguma combina com o processo de reflexão-na-ação.

Também desenvolvemos esse raciocínio em relação ao PNEM. É esperado que as formações que os orientadores vivenciaram junto à secretaria de educação e universidade funcionassem como um “norte”, um auxílio, uma base para o trabalho desenvolvido nas escolas. Entretanto, em uma prática crítica-reflexiva é esperado do orientador que sua ação formativa com os colegas inclua os conhecimentos do saber fazer daqueles professores que estavam em formação, o que exigiu do orientador um olhar atento para os colegas, com a finalidade de perceber as singularidades de cada um.

É perceptível o quanto se faz necessário o sujeito professor refletir sobre seu cotidiano. Todavia, a mudança não pode ser limitada apenas aos sujeitos. A escola também necessita se reinventar. Zeichner (2008) já chamava a atenção para isso, no que para ele foi um dos motivos do “insucesso da formação docente reflexiva”, pois notou que havia uma centralidade acerca do estudo “interiorizado das reflexões dos professores sobre o seu próprio ensino e sobre os estudantes” (ZEICHNER, 2008, p. 542), o que, segundo o autor, desconsiderou as circunstâncias sociais da educação.

Todavia, compreender que o processo reflexivo deve acontecer na escola em seus diversos contextos não é sinônimo de abandonar a luta por uma educação de qualidade. É importante lutar, refletir sobre as condições na qual a escola se encontra e mudar, na busca por qualidade e por uma

educação que propicie o desenvolvimento crítico dos alunos. A luta por valorização e condições adequadas de trabalho é constante. E refletir sobre o contexto de trabalho é o caminho do docente para uma profissionalização emancipadora, reflexiva, cooperativa, que realmente possibilite aos educandos o desenvolvimento de um senso crítico da sociedade.

Assim, pensar a reflexividade da escola e do professor apresenta-se como uma demanda urgente. Os graves problemas estruturais que existem nas escolas estão tornando os professores cada vez menos críticos e reflexivos no seu ambiente de trabalho e de vida. A estrutura social da escola é considerada arcaica por muitos, de modo que não se possibilita aos alunos perceberem a mesma como um local de aprendizagem, de busca do conhecimento.

Os professores sobrecarregados em uma escola burocrática não se sentem educadores: “A escola moderna assumiu uma forma de organização [...] baseada em relações impessoais, formais e burocráticas, visando à individualização dos papéis e/ou dos atores sociais e produzindo a alienação do professor com relação aos fins do seu trabalho” (CARVALHO, 2005, p. 102-103). Cada um representa seus papéis, e a reflexividade da prática docente é praticamente inexistente.

Esse questionamento sobre a postura reflexiva se faz necessário para aqueles que buscam uma educação pública de qualidade. Nesse caminho, nossa pesquisa procurou evidenciar o professor como ser político capaz de promover mudanças consistentes na sociedade. O PNEM como política pública de formação continuada de professores do Ensino Médio é um instrumento que se coloca como opção de luta em prol da educação, pois reforça o objetivo da reflexão sobre a docência e sobre a prática docente.

Por isso, a importância de pensar a reflexividade do professor e da escola, pensar um profissional da educação que a todo instante analisa, critica, faz sugestões, participa de atividades em um ambiente escolar que tenha como base a cooperação, a interdisciplinaridade, a transdisciplinaridade – um ambiente que estimule a aprendizagem. “A escola tem a função de preparar cidadãos, mas não pode ser pensada apenas como tempo de preparação para a vida. Ela é a própria vida, um local de vivência da cidadania” (ALARCÃO, 2001, p. 18).

Ainda sobre o PNEM, “a proposta do curso compreende o professor como um sujeito epistêmico, que elabora e produz conhecimentos com base na compreensão da realidade e nas possibilidades de transformação da sociedade” (PACTO..., 2014, p. 5). O sujeito epistêmico é um professor que procura o conhecimento e faz uma reflexão em seu sentido real e verdadeiro. Claramente, o objetivo delineado demonstra uma preocupação importante por parte do Estado em fazer com que o professor reflita sobre sua prática docente.

Todavia, só refletir sobre a prática não é sinônimo de melhoria da educação. Entre os elementos que formam o professor, há que se considerar a importância de uma identidade profissional docente como caminho para fortalecimento da educação e da prática formativa, reforçando essa identidade. Desse modo, apresentamos a seguir uma análise dos dados colhidos na pesquisa.

Questões sobre a concepção de formação continuada

Neste texto, temos como objetivo analisar a concepção de formação continuada presente nos documentos e nas falas dos professores orientadores do PNEM. Ou seja, temos a intenção de compreender o que os professores entendem por formação continuada. Salientamos que os nomes das falas transcritas são fictícios, em respeito à identidade profissional dos entrevistados e por uma questão de ética na pesquisa acadêmica.

Abordamos questões sobre o motivo de surgimento do programa, a concepção de formação continuada presente no PNEM, a importância do programa para a formação continuada dos professores, a dinâmica das formações que os orientadores vivenciavam e uma avaliação do material didático.

Para facilitar nossa análise, construímos o texto com seções. Assim, organizamos os seguintes subtítulos: Relações subjetivas/afetivas do professor com o PNEM; sobre a importância do PNEM; concepções de formação; condições das formações; e materiais didáticos.

Relações subjetivas/afetivas do professor com o PNEM

Nesta seção, destacamos as relações subjetivas/afetivas que os professores tiveram com o PNEM. Ficou evidente como foi criada uma relação importante entre os professores orientadores com o programa. Em vários momentos, é possível perceber nas falas essa relação e também um saudosismo em relação aos momentos vivenciados no PNEM.

Observamos uma avaliação positiva dos professores orientadores sobre o PNEM. 5% dos entrevistados destacam a importância da relação de contato/interação entre professores, orientadores e formadores; 8%, afirmam que a formação deveria estar articulada a uma compreensão sistêmica/interdisciplinar do Ensino Médio; e 21% destacam que novas visões e percepções dos professores em relação aos alunos, à educação e ao ensino médio são indispensáveis para a compreensão desta política de formação continuada, como mostra a fala a seguir:

Eu acho que o ponto positivo é o professor em contato com, com os orientadores da secretaria de educação, a gente ter assim, uma visão maior do que é o Ensino Médio, e com o pacto dá para perceber que ele traz uma mudança na visão desses professores em relação à educação, em relação à aprendizagem desses alunos, à importância de uma educação de qualidade pra eles. Esse era o fortalecimento que o Ensino Médio precisava naquela época (JUCILEIDE, 2017)¹.

O PNEM como promoção de mudança, de repensar, de fazer movimentar o Ensino Médio foi citado por 13% dos sujeitos pesquisados. Já o PNEM como meio de valorização profissional e promoção da autoestima do professor foi destacado por 5% dos professores, enquanto 48% destacaram as formações como troca de experiência, debate, interação e aprendizagem, como mostra a seguinte fala:

Sim, sim, muito importante, ele trouxe contribuições de que o professor colocaria sua prática pedagógica em discussão, proporcionando um diálogo aberto entre os professores, entre

1 Os nomes dos professores entrevistados citados no texto não correspondem aos nomes reais em respeito ao sigilo dos dados colhidos.

as áreas, entre professores e alunos, entre gestão e professores e comunidade escolar como um todo. Então acho que foi, essa foi a maior contribuição do PACTO na escola (JUCELENE, 2017).

Acreditamos que esses percentuais demonstram como o PNEM foi um momento importante na formação desses professores. Outros pontos destacados pelos orientadores de estudos foram: a interação profissional e pessoal entre os professores participantes do programa; a prática interdisciplinar e de cooperação entre os professores; e o processo de formação como troca de experiência, debate, interação e aprendizagem. Compreendemos também que muito dessa avaliação positiva tem relação com a ausência histórica de uma política de formação continuada, e com tentativas de institucionalização de uma proposta de formação sobre a qual Giroux (1997, p. 157) destaca que os “professores, quando eram convidados a participarem do debate político sobre educação, eram para serem objeto de reformas educacionais, que os reduziam ao status de técnicos”.

Contudo, apesar de os professores serem protagonistas no PNEM, essa política teve seu fim em 2015, ficando os participantes ausentes novamente de uma iniciativa para a formação continuada de professores, de um programa que tinha como objetivo a valorização profissional, como mostra a fala a seguir:

Muito importante, como eu disse anteriormente, foi resgatar essa autoestima de muitos colegas que estavam lá em baixo. Eu vejo também o pacto como uma valorização do profissional em educação, pois ele ia se formar, se motivar novamente. Então eu vejo o pacto como esse momento, momento mesmo de requalificação e de motivação, de elevação da autoestima dos colegas (JOÃO, 2017).

Outra análise importante nesta seção é em relação aos dados que mencionamos anteriormente, os quais mostram que 21% das respostas destacaram o programa como incentivador de novas visões e percepções dos professores em relação aos alunos, à educação e ao ensino médio. Analisando as falas, percebemos que essa mudança é a compreensão por parte dos professores de que o jovem é um sujeito com singularidades únicas, bem como de que uma relação autoritária desconsidera o conhecimento de vida deste e não promove o desenvolvimento da aprendizagem, como mostra a fala que se segue:

A questão também é observar o perfil do estudante do Ensino Médio, que as vezes, depois de traçar uma linha do tempo que alguns professores puderam fazer, os mesmos se olharam e se perceberam. Passaram a olhar também diferente para esse estudante. Não se via muito a questão do perfil do estudante do Ensino Médio, então, a partir do pacto muita coisa melhorou (JAQUELINE, 2017).

Como podemos perceber, nesse programa de formação continuada se destacam as relações subjetivas/afetivas do professor com o PNEM, uma formação como troca de experiência, debate, interação e aprendizagem entre os participantes. Segundo os orientadores, esse programa fortaleceu a valorização profissional e a promoção da autoestima dos professores, características essas que nos levam à próxima seção, na qual analisamos a importância do PNEM.

Sobre a importância do PNEM

Abordamos nesta parte o motivo de surgimento do PNEM e a percepção que os professores apresentaram acerca desta formação. Também debatemos um ponto fundamental em política de formação continuada: a continuidade e descontinuidade destas.

O surgimento do programa

A análise nesta seção recai sobre os motivos que originaram o programa, segundo as falas dos professores. Neste ponto, a ideia de que o surgimento do programa buscou a melhoria do ensino médio corresponde às respostas de 14% dos entrevistados; a ideia de que o surgimento do programa foi uma questão política se fez presente em 5% do total; a percepção de que o surgimento do programa foi pela busca de uma integração curricular, integração entre aula e prática, correspondeu a 10% do total; por fim, a percepção que o surgimento do programa foi motivado pelos índices de reprovação e desistência apareceu na fala de 2% dos entrevistados.

Com relação ao surgimento do programa, observamos que é evidente nas respostas a afirmação da educação como promotora de emancipação e desenvolvimento do ser humano, como, por exemplo, nas afirmativas de que o PNEM surgiu como busca de melhoria do ensino médio e da formação continuada, envolvendo a compreensão de novas visões/percepções dos professores em relação aos alunos, à educação e ao ensino médio. Isso também se percebe nas respostas que revelam a compreensão de uma concepção do programa como via de promoção do aluno como protagonista do ensino médio.

Há uma preocupação do professor em pensar a melhoria para o ensino médio, tanto que um dos pontos citados foi o surgimento do programa como busca de uma integração curricular e de uma integração entre a aula e a prática dos professores, abrangendo um repensar do cotidiano da sala de aula, como mostra a seguinte fala:

O PACTO surgiu como um elemento de contribuição para melhoria do Ensino Médio. No pensamento maior, o PACTO tinha a intenção de interagir com as áreas do conhecimento, para levar ao professor um momento de reflexão onde os professores pudessem fazer essa discussão no âmbito escolar. Mas antes eles precisavam também estar de certo modo interagindo com o conhecimento, com o conteúdo que o PACTO se propôs. Ele trouxe grandes contribuições para o professor, para a sala de aula e uma discussão de aprofundamento, de melhoramento na verdade, e de interação entre as áreas para o Ensino Médio (JUCELENE, 2017).

Ainda com relação ao surgimento do programa, observamos que alguns professores destacaram o surgimento como uma questão política. Os dados apontam também para uma compreensão que os orientadores têm sobre a descontinuidade das políticas públicas e da necessidade de continuidade do programa. Ou, ainda, a percepção de que o programa surgiu de situações bastante problemáticas no ensino médio, que são os índices de reprovação e repetência, como mostram as falas a seguir:

Olhe, se o pacto tivesse continuado no propósito que continuou, com certeza nossa formação de Ensino Médio, professorado do Ensino Médio, teria grande subsídio para sua prática pedagógica. Lamentavelmente, ficou mais pelo caminho, mas aquilo que foi trabalhado é reconhecido por todos até hoje como, ainda serve de contribuição para a prática pedagógica do dia-a-dia (JUCELENE, 2017).

Eu acho que foi uma questão política. Acho que o Ensino Médio estava assim muito parado, e esse pacto veio dar uma sacudida, veio mexer na estrutura do Ensino Médio (JUCILEIDE, 2017).

Por outro lado, o PNEM teve como dimensão ações no “chão da escola”, uma vez que essa política prevê práticas efetivas acontecendo nas unidades escolares. Os professores do ensino médio passaram por formações nos espaços onde trabalhavam, característica destacada por alguns professores em suas falas, destacando sempre o PNEM como algo positivo que possibilitou formação como troca de experiência, debate, aprendizagem, interação e integração, a exemplo das falas se seguem:

*Então era algo que fazia com que houvesse uma reflexão, então era, uma formação continuada que trazia autoavaliação, uma reflexão, não uma coisa longe, **mais uma coisa do chão realmente da escola**, daquilo que estávamos vivenciando (JAQUELINE, 2017, grifo nosso).*

Como mostram as falas, a questão de estudar o cotidiano da escola foi um ponto citado pelos orientadores como algo muito positivo. Assim, os professores mostraram a preocupação e a necessidade de pensar a formação continuada como uma ação próxima da realidade da escola e não como algo distante.

Neste ponto, se reafirma a particularidade do PNEM de ser um programa centrado na escola como um local privilegiado de formação do professor (CORREA et al., 2017). Esse é um ponto importante quando analisamos o PNEM: a centralidade da formação continuada no chão da escola, característica que é um diferencial fundamental do programa. A escola como lócus da formação docente é determinante para a profissionalização

do professor; é nesse espaço que se fortalece a identidade profissional (LIBÂNEO, 2008).

Observamos que o contexto de surgimento do PNEM é bem específico: “representa a articulação e a coordenação de ações e estratégias [...] na **formulação e implantação de políticas para elevar o padrão de qualidade do Ensino Médio brasileiro**, em suas diferentes modalidades” (PACTO..., 2013, documento online sem paginação, grifo nosso). O PNEM apontou ser uma experiência proveitosa destacada por 26% dos professores entrevistados, como mostra a fala a seguir:

Eu acho que foi boa, é, aprendi bastante com essa visão de Ensino Médio. Muitas vezes não vemos o aluno como protagonista e depois dessa formação continuada eu acho que a minha visão de educador em relação ao Ensino Médio mudou bastante. Acho que ficou mais enriquecida (JUCILEIDE, 2017).

Assim, vemos que o PNEM é um programa que surgiu a partir de um acordo nacional que envolveu várias personagens, como já mencionamos, tendo proporcionado para muitos professores uma experiência formativa única. Sua proposta de articular o chão da escola com política para elevar a qualidade do ensino é uma característica que se diferencia de outras experiências políticas. Todavia, um dos problemas apontados pelos orientadores foi a descontinuidade do programa, questão que analisamos na próxima seção.

Descontinuidade e continuidade nas políticas de formação continuada: o pacto em foco

A situação histórica de precariedade do ensino médio, a influência de políticas neoliberais por meio de organismos multinacionais e a educação como direito subjetivo são questões macro que se aliam às interpretações e às ações dos orientadores que estavam no “chão da escola” (micro) desenvolvendo as atividades pensadas na política debatida. Possivelmente, em relação ao PNEM, a atuação dos orientadores possibilitou um repensar do papel que o Estado desempenha há algumas décadas, um papel de agente regulador, centrado “nas funções de arbitragem e no estabelecimento de limites formais, éticos e legais” (OLIVEIRA, 2010, p. 23).

Esse contexto de descontinuidade das políticas públicas em educação é a característica principal de um Estado que passa a atuar de forma mais gerencial na realidade da escola, em um processo de descentralização, baseado na transferência de responsabilidades para as escolas e para instituições organizadas pela sociedade civil, como no caso das fundações e, atualmente, as organizações sociais. Passa, então, o Estado a adotar uma postura central de controle, na qual muitas vezes se apresenta distante da realidade vivenciada na escola, o que nos leva a uma outra discussão: o que no ciclo de política se apresenta como contexto da prática (MAINARDES, 2006), a interpretação e ação dos personagens no contexto local/micro que a política pretende atingir.

Como exemplo dessa reflexão do papel do Estado apontado por Oliveira (2010), no material coletado com as entrevistas, os professores enfatizaram a importância de um programa de formação continuada. Observamos que 26 % dos professores

entrevistados destacam a necessidade da formação continuada e que o PNEM foi algo importante, porém os orientadores também tinham clareza sobre a descontinuidade de políticas de formação continuada, algo comum no Brasil. De fato, 29 % das respostas enfatizam o problema da descontinuidade de políticas de formação continuada.

Ou seja, os professores que foram orientadores percebem a ausência do Estado com ações políticas mais duradouras. E, nesse contexto, destacam a importância de se conceber a educação como política de Estado e não apenas políticas de governo, como foi o PNEM. Essas políticas de momentos estão atreladas a esse Estado que assume uma função centralizada e tenta resolver os problemas da educação com ações pontuais.

Esse contexto de um Estado regulador, apontado por Oliveira (2010), faz com que, no contexto da prática, as influências sobre os professores e as escolas tendam a ser maiores, pois é nesse momento que a política acontece. Assim, percebemos que as políticas estão em execução no chão da escola e também refletem ações propostas pelo Estado, o que efetivamente faz do contexto da prática uma arena de disputa da ação política.

Concepções de formação

Esta seção é uma análise do ponto de vista, da opinião e da visão sobre o conceito que os professores orientadores têm sobre o PNEM. Aqui debatemos aspectos apontados, como protagonismo juvenil, importância do professor, interdisciplinaridade, como também a ideia de uma formação continuada para entender a educação no Brasil.

Podemos evidenciar, a partir de nossa coleta, os aspectos que os professores apontaram como a ideia que eles têm sobre a formação no PNEM. Muitos dos entrevistados relacionam a concepção do programa a momentos vivenciados durante os encontros. A ideia geral do PNEM para a educação é formação humana integral, cuja concepção está descrita no documento orientador das ações de formação continuada de professores e coordenadores pedagógicos do Ensino Médio (PACTO, 2014).

No decorrer do material coletado é possível perceber a concepção dos professores sobre a formação. De modo geral, a ideia que prevalece a partir das respostas é de que o programa tinha como concepção principal melhorar a relação de aprendizagem. Por isso, a maioria das citações se referem à relação do professor com o aluno, ao processo de ensino e aprendizagem, como mostra a seguinte fala:

Eu acho que pra mim é a necessidade da formação continuada dos professores, que assim, alguns professores não, às vezes por tempo, por cansaço, é, por desmotivação não dão continuidade a sua formação, então eu acho que surgiu a partir dessa, é, é, fazer uma reciclagem até nesse ponto de alguns colegas é, é, que, estão desmotivado mesmo né, acho que é uma forma de motivar e requalificar os profissionais que estão na rede de ensino (JOÃO, 2017).

Como podemos observar no quadro 3, 50% das respostas mencionam que o PNEM foi um programa que promoveu uma nova percepção do aluno como o protagonista. Compreendemos ser uma percepção muito importante, uma vez que os docentes destacam a preocupação com a ressignificação de suas práticas, aprimorando sua profissionalidade (LIBÂNEO, 2008). Também demonstram a intenção de superar práticas de “educação

bancária” (FREIRE, 2005), tão presente na escola, como podemos observar, na fala que segue:

Podemos repensar também sobre si, seu papel na educação, seu objetivo na sala de aula, que objetivo quer alcançar, despertou também outro olhar para o aluno, para o estudante. Nós pudemos discutir e discutimos. O nosso aluno é o protagonista do processo e isso fez com que o grupo fizesse uma avaliação madura de que aluno nós temos e como nós devemos melhorar a relação com eles (JUCELENE, 2017).

A partir dos dados coletados, observamos também que a percepção sobre o professor como mediador era também um tema central, pois 29% dos professores mencionaram a concepção do professor como pessoa importante na relação ensino/aprendizagem. A formação no PNEM tratava de discutir e atualizar as práticas docentes, sendo assim, obviamente a intenção de que o professor compreenda seu papel de facilitador da aprendizagem estava em todo o curso.

Além da concepção de formação com o professor sendo mediador importante na relação ensino e aprendizagem, com 29% das respostas, os orientadores mencionaram o aluno sendo o centro, o protagonista do ensino médio, o que contemplou 50% das falas. Ou seja, a relação aluno como centro do ensino mais a do professor mediador alcança um percentual de 79% das respostas, citações que se referem diretamente ao processo de ensino e aprendizagem, que estão ligadas ao cotidiano da sala de aula, ao chão da escola.

Observamos também que os professores destacam que o programa permitiu um aperfeiçoamento da profissão, discutindo e atualizando as práticas docentes, tendo como base o conceito de reflexividade, do professor que se apropria dos

processos de formação, de forma a dar sentido as atividades docentes. Essa realidade pode ser observada na fala abaixo:

Contribuiu, porque, a gente, os professores puderam, enquanto estavam reunidos com tantas coisas novas, eles podiam refletir sobre sua prática. Será que eu estava fazendo certo? Fazendo errado? Vou melhorar nisso! Melhorar naquilo, eu acho, como técnica na época que houve uma melhora, eles melhoraram, certo (JUCILEIDE, 2017).

A concepção de formação continuada como interdisciplinaridade apresenta-se com 7% do percentual das respostas, tendo associação com a organização das formações. Os professores eram das diversas áreas do conhecimento, reunidos em um só grupo, debatendo diversos temas, o que possibilitou o trabalho interdisciplinar, embora esse se constitua em grande desafio. Essa percepção que os professores tiveram sobre a formação no PNEM nos leva a uma outra discussão, que seja, em quais condições tais formações aconteceram, o que analisaremos na seção seguinte.

Condições das formações

Nesta seção, destacamos as condições em que ocorreram as formações no PNEM. Abordamos questões que tratam da estrutura e do tempo das formações, bem como investigamos se os orientadores se sentiram preparados ou não para a função. Há uma análise da relação entre orientadores e formadores. Também analisamos as avaliações que os professores fizeram, bem como as dificuldades durante as formações.

O PNEM em sua organização trouxe uma estrutura que consideramos bem inovadora, visto que favoreceu a possibilidade de um professor da escola ser responsável por mediar as formações para seus colegas, característica apontada por CORREA et al. (2017, p. 87) como uma experiência que proporciona formações pensadas para a escola. Tinha-se uma visão particular e peculiar sobre o ambiente em que aconteciam as formações justamente porque os professores orientadores eram funcionários das unidades de ensino, conhecedores do cotidiano escolar.

Com relação à preparação dos professores para serem orientadores, se analisarmos esse dado sobre a importância de o orientador ser professor da escola em conjunto com outras informações, percebemos que essa questão facilitou as formações no sentido de construir uma boa relação com os professores cursistas. Ou seja, o fato do orientador conviver com os professores cursistas facilitou a relação.

Todavia, quando perguntado se o orientador se sentiu preparado para a função, seis professores responderam que se sentiram preparados, enquanto três afirmaram não estarem preparados para a função. Observamos inclusive que os professores estavam preocupados em oferecer uma formação de qualidade, como mostra a fala a seguir:

Sinto-me preparada, porque eu vou levar um pouco de conhecimento. Também levei um pouco do que eu aprendi como professora e também eu ia receber, porque eu ia ouvir os meus colegas, eu ia ouvir outra experiência, eu ia ouvi-los diante do que eles precisavam mudar e senti-los também. Quando você dá uma formação você percebe em cada professor as necessidades que eles sentem de mudar ou não, ou talvez a resistência em querer mudar, embora precisem (SUSANA, 2017).

Ainda sobre os dados, 8% do percentual correspondem aos orientadores que se sentiram preparado para a função, enquanto 4% correspondem aos orientadores que não se sentiram preparados para tal. Porém, quanto ao percentual que não se sentiu preparado, em dois momentos foi mencionado que a influência da relação do orientador com os professores cursistas foi determinante, o que acabou, em suas falas, relativizando suas respostas. Ou seja, dizem primeiramente que não estavam preparados, logo após afirmam que a relação com os colegas influenciou na confiança em exercer a função de orientador, como se pode observar:

Eu digo que não, assim, não totalmente, eu graças a Deus tenho assim uma facilidade muito boa de interação com os meus colegas. Eles gostam de mim, mas assim, isso me ajudou. Imagine você estar no grupo que você não é bem aceito, mas assim, eu ganhei muito, porque eu tenho uma dificuldade, de falar em público. Então eles me ajudaram muito, porque eu dava os comandos e eles davam a aula, entendeu, então, eu aprendi muito, foi um momento muito bom, porque assim, como o pacto era para todas as áreas, então, tinha dia que o professor de história dava um show, o outro dia era o de matemática, então foi formidável, muito bom (JAQUELINE, 2017).

Ainda sobre as condições da formação, com relação às informações obtidas com os entrevistados, observamos que a avaliação positiva do programa supera em 16% as avaliações negativas, ou seja, 38% avaliaram positivamente o programa, enquanto 22% avaliaram a partir das dificuldades do programa. As formações tinham uma organização e um desenvolvimento que atraíram muito a atenção dos professores.

De acordo com as falas, havia momentos de interação, de uma formação continuada cujo objetivo era realmente

trabalhar temas sensíveis aos professores, no sentido de contribuir com a ressignificação da prática docente, o que permitiu uma avaliação muito positiva pelos orientadores. Com relação à estrutura para as formações, 4% dos docentes destacam a falta de estrutura/espço físico para as formações; o principal problema mencionado foi a falta de local específico para os encontros, o que obrigava aos orientadores a se deslocarem constantemente para locais diferentes.

Com relação às dificuldades para a realização ou participação nas formações, outra questão citada foi o dia de sábado destinado aos encontros com os professores cursistas. Tradicionalmente, esse é um dia destinado ao descanso dos professores, entretanto, em razão da formação continuada do PNEM ser desenvolvida de forma a não comprometer a carga horária do orientador, estabeleceu-se que as formações acontecessem nesse dia da semana, o que com certeza demandou um arranjo pessoal de cada professor para que pudesse comparecer, como podemos observar nas seguintes falas:

A gente tinha dia que vim pelos menos um sábado e nos outros horários cumprir uma carga horária de formação continuada. Os professores não estão acostumados a essa formação, a esse tipo de formação com um horário obrigatório (LETÍCIA, 2017).

Com relação ao tempo de formação, 3% dos professores destacam que as formações foram corridas, apressadas e/ou poucas. 5% responderam que houve falta de tempo, de programação das formações; e 1% citou formações muito longas. As falas abordam a falta de tempo para aprofundamento da formação, destacando que deveria haver mais encontros para que se estudasse detalhadamente o material proposto pelo programa.

Essas informações mostram como o PNEM foi importante para os professores orientadores e cursistas, com novos conhecimentos, novos debates, que proporcionaram uma relação boa com o programa, tanto que desejavam mais momentos como aqueles, como podemos observar na seguinte fala: “Acho, que o tempo, eu acho que era preciso mais tempo, mais aprofundamento, mais continuidade, então, é o negativo, é preciso, era preciso maior continuidade” (ANTÔNIO, 2017).

Há também a questão das obrigações junto à secretaria de educação. Em alguns momentos, os professores reportaram a necessidade de realizar as formações de todas as formas possíveis para cumprir os prazos da secretaria e do MEC. Inclusive, na passagem a seguir, o professor afirma a dificuldade de explicar para os colegas os motivos dessa rapidez, o que possivelmente interferiu na condução das formações:

O ponto negativo, a meu ver, um ponto particular meu, foi a rapidez com que tudo aconteceu e tinha que acontecer de todos os jeitos. Não houve certa programação prévia com as escolas, com a gente que se propôs a ajudar com o pacto. Não foi fácil chegar para o grupo e dizer que havia o pacto, que era importante, motivá-los a participar. Houve essa dificuldade sim, foi tudo muito de ontem para acontecer hoje. Eu acho que poderia ter tido mais tempo para amadurecer a ideia, que a gente pudesse não só absorver, mas nos articularmos, para que levasse isso com mais tranquilidade ao professor (SUSANA, 2017).

Como podemos perceber, as formações aconteceram em um clima de otimismo, de esperança, de renovação para boa parte dos professores, e esse ambiente bom em que aconteceram as formações favoreceu a superação das dificuldades. Mas elas existiram, estavam lá. Todavia, foram minimizadas

pela avaliação positiva que os professores orientadores tinham sobre o PNEM. E um dos pontos bem avaliado no programa foi em relação ao material de estudos, que abordamos brevemente na seção seguinte.

Materiais didáticos

Nessa seção, realizamos uma abordagem sobre o material de estudo destinado às formações no PNEM, conhecidos como cadernos. Desenvolvidos pela Universidade Federal do Paraná, abordavam temas bem interessantes para o cotidiano escolar. A primeira etapa, na qual focamos nosso estudo, foi composta pelos cadernos: 1 - Ensino Médio e formação humana integral; 2 - O jovem como sujeito do Ensino Médio; 3 - Currículo do Ensino Médio: seus sujeitos e o desafio da formação humana integral; 4 - Áreas de conhecimento e integração curricular; 5 - Organização e gestão do trabalho pedagógico; e 6 - Avaliação no Ensino Médio.

Sobre o material didático do programa, chama muito a atenção a avaliação positiva que recebeu: 86% das respostas apontam para um material didático bom/ótimo/excelente e para um material didático estimulante/rico/bem elaborado. 8% apontam para a necessidade de aprofundamento do material e apenas 6% apontaram que o material didático estava fora da realidade da escola. Ou seja, predominantemente, houve aceitação da ideia do programa em oferecer um material de estudo de subsídio para aqueles que participaram do programa.

Analisando os cadernos, percebe-se que se constituem de amplo conteúdo, perpassando vários temas, como também

diversas áreas do conhecimento. Partem desde um resumo histórico a temas bem atuais, como o protagonismo juvenil do estudante. Em relação a conteúdos, um ponto importante a se analisar é o epistemológico, no qual se procura integrar as teorias e os princípios que regem a produção social do conhecimento; este ponto não se apresenta com clareza e objetividade nos cadernos. Carecem os mesmos de revisitar ou situar os grandes pensadores que refletiram sobre as relações sociais, seus respectivos pensamentos, com maior vicissitude.

Outra questão analisada é o aspecto institucional, contemplando as formas de organização dos espaços e processos educativos escolares e não escolares. A perspectiva do PNEM procura contemplar o conhecimento nas variadas formas em que se constrói, não apenas o escolar. A exemplo, citamos o caderno dois da primeira etapa – O jovem como sujeito do Ensino Médio –, que debate as multiplicidades da construção, bem como destacamos a seguinte fala de uma professora que exalta a relação dos cadernos com o chão da escola:

Quando eu penso no pacto, eu penso que a formação veio para termos uma noção de como é importante a avaliação, a autoavaliação, porque, eu lembro que, no meu grupo funcionava dessa forma, a gente quando começava a ler os cadernos, os professores começaram a se olhar e ver se realmente se enquadravam dentro dessa proposta. Então era algo que fazia com que houvesse uma reflexão, então era uma formação continuada que trazia uma autoavaliação, uma reflexão, não uma coisa longe, mais uma coisa do chão realmente da escola, daquilo que a gente estava vivenciando (JAQUELINE, 2017).

A partir do exposto, observamos que, além do conteúdo e do aspecto institucional, temos também a questão pedagógica,

integrando os conhecimentos relativos a teorias e práticas pedagógicas, gerais e específicas, incluindo cognição, aprendizagem e desenvolvimento humano. Essa questão é bastante expressiva no PNEM. A proposta do programa é associar o estudo teórico com a prática educativa. Os próprios cadernos vinham com atividades reflexivas sobre os temas abordados. As formações eram incentivadas a serem pensadas da forma mais dinâmica possível, o que estimulou os professores a refletirem, como mostra a fala a seguir:

O material era muito bom, muito rico em conhecimento, e possibilitou novos caminhos e perspectivas de novas pesquisas. Ele estimulava para que nós, não ficássemos apenas no caderno de atividades, mas dava um leque muito grande de pesquisa e favoreceu ampliar os nossos conhecimentos. Foi um material muito bom (JOÃO, 2017).

Um elemento importante destacado é prático, abordando que o conhecimento científico possa interagir com o conhecimento prático. O PNEM propõe a construção de uma proposta de elaboração, por parte da escola, de um currículo que apresente a perspectiva da integração das disciplinas, de forma que os conceitos de interdisciplinaridade e transversalidade estejam efetivamente presentes e articulados com as dimensões do trabalho, da ciência, da cultura e da tecnologia, como preveem as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.

Outro elemento importante é o ético, compreendendo as finalidades e responsabilidades sociais e individuais no campo da educação, em sua relação com a construção de relações sociais e produtivas, segundo os princípios da solidariedade, da democracia e da justiça social. Esse eixo é encontrado em todos os cadernos do PNEM. Há uma preocupação de ressignificar

o profissional em educação como um agente importante na construção social, como mostra a seguinte fala:

Todo material trabalhado visava discutir a prática reflexiva do professor, de participação, de colaboração, de leituras, de conhecimento, de interagir com outras áreas, de ter um olhar para o colega, para o estudante, para outros membros da unidade escolar, outros parceiros. Enfim, trouxe uma contribuição de que, de verdade nós tivemos uma oportunidade de discutir o processo educacional no âmbito do cotidiano (JUCELENE, 2017).

Por fim, há a questão investigativa, comprometida com o desenvolvimento das competências em pesquisa, tendo em vista o avanço conceitual na área de trabalho e de educação. No que se refere a desenvolver e incentivar a pesquisa, isto pouco se percebe nos cadernos. Os mesmos são arcabouços conceituais para a reflexão – com atividades.

Como podemos perceber, os cadernos de estudos desenvolvidos para o programa tiveram uma excelente aceitação pelos professores, sendo apontados como bons, excelentes, ótimos, de modo a proporcionar aos orientadores um diferencial ao participar da formação continuada. Os materiais também foram citados como instigadores para uma formação continuada crítica e reflexiva, tema que abordamos na próxima seção.

Conclusões

A primeira questão evidente após esse longo caminho é a avaliação positiva que o programa teve. Os professores

orientadores são contundentes em afirmar que o programa foi exitoso na forma como promoveu a formação continuada, de modo que um dos principais questionamentos foi a descontinuidade do PNEM. Outro ponto relevante é que o caminho de organização e execução escolhido para o PNEM foi positivo e bem aceito pelos professores orientadores. A ideia de formar professores da escola, conhecedores da realidade local, se mostrou um diferencial, justamente porque possibilitou que esse orientador conhecesse bem com quem trabalhava, preparando as formações pensando nas necessidades da escola.

Ficou perceptível o entusiasmo dos professores com o programa, evidente na vontade de poder participar, de aprender, de oferecer aos colegas uma oportunidade de pensar sobre a prática pedagógica. Esse entusiasmo é mostrado nas altas porcentagens de avaliação positiva do PNEM, diga-se ainda mais: todo esse gosto pelo programa aconteceu em meio a condições de trabalhos desafiadoras. Um resultado que destacamos é que os agentes públicos têm a possibilidade de estudar como o PNEM foi pensado, organizado e executado e, dentro das possibilidades, incluir elementos do programa nas formulações de políticas públicas de formação continuada. Justifica-se essa afirmação em decorrência da avaliação extremamente positiva que os professores orientadores têm sobre o PNEM.

Essa avaliação positiva está atrelada à intensa relação que havia entre os envolvidos. O professor orientador, por ser da escola, mantinha uma relação muito afetiva com seus colegas professores que estavam nas formações. Na outra ponta, o mesmo orientador manteve também uma relação muito afetiva com os formadores da secretaria de educação, ou seja, as dificuldades que haviam foram superadas por meio de uma relação de companheirismo entre os participantes. Esse estímulo a uma

boa relação entre os sujeitos, a nosso ver, é essencial de ser repassado para outras políticas de formação continuada.

Assim, faz-se eminente pensar a formação continuada em dimensões coletivas, organizacionais e profissionais. Os desafios são grandes, principalmente se pensarmos na construção de uma agenda emancipadora em formação continuada de professores. A formação continuada deve ser pensada a partir da ação educativa e de processo pedagógico, sustentada em valores éticos e estéticos, contemplando as múltiplas linguagens e a valorização e respeito à diversidade.

O PNEM se mostrou um instrumento importante na luta contra a desvalorização profissional. A ideia de formações a partir do “chão da escola” para o “chão da escola” é bem destacada nas falas dos professores. Todavia, ainda é preocupante perceber que, passados 30 anos da promulgação da CF-88, continuamos em luta por uma educação pública de qualidade, o que posiciona o professor como sujeito importante na construção de valores, possibilitando o desenvolvimento do intelecto e do senso crítico dos estudantes.

Devemos pensar o professor como um profissional reflexivo em um ambiente propício à reflexão, com condições de trabalho adequadas. Afirmar-se, assim, a importância de uma formação continuada que possibilite aos professores lutarem contra um quadro profissional que não facilita o processo de ensino e aprendizagem.

Há também um amplo espaço para estudos dos materiais trabalhados; os cadernos foram bem aceitos e bem avaliados pelos professores, de forma que procurar saber os motivos dessa boa avaliação é algo interessante. Enxergamos também a necessidade de estudos que avaliem a importância de o formador ser pessoa próxima da realidade dos professores, pois identificamos

que grande parte da qualidade do PNEM está relacionada à pessoa do orientador, que foi escolhido na escola e é conhecedor do dia a dia naquele ambiente.

Por fim, como forma de apoio aos professores, reafirmamos a necessidade de engajamento político em favor da formação continuada, contribuindo com uma educação pública de qualidade. Há necessidade de uma proximidade da universidade com a escola, pois o professor que está no chão da escola quer ampliar seu conhecimento e vê a universidade como um caminho para isso.

Referências

ALARCÃO, Isabel. A Escola reflexiva. In: ALARCÃO, I. (org.). **Escola reflexiva e nova racionalidade**. Porto Alegre: Artmed, 2001. cap. 1, p. 15-30.

BRASIL. **Parecer Cne/cp nº 2/2015, de 09 de junho de 2015**. Diretrizes Curriculares Nacionais Para A Formação Inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica. Brasília, DF, 25 jun. 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016**. Dispõe sobre a política nacional de formação dos profissionais da educação básica. Brasília, DF, 2016.

CARVALHO, J. M. O não-lugar dos professores nos entre lugares de formação continuada. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 96-107, abr. 2005.

CORREA, L. M. *et al.* Escola como locus da formação continuada e o pacto nacional pelo fortalecimento do ensino médio: efeitos na vida dos professores. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 30, n. 98, p. 87-104, jun. 2017.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 48. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005. 213 p.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 25. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FREIRE, Paulo. **A Educação na cidade**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995. 144 p.

GIROUX, Henry. A. Professores como intelectuais transformadores. *In*: GIROUX, H. A. **Os Professores como intelectuais**: rumo a uma pedagogia crítica da aprendizagem. Porto Alegre: Artmed Editora, 1997. cap. 9, p. 157-164.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. 5. ed. Goiânia: Mf Livros, 2008. 319 p.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 24, n. 94, p. 47-69, abr. 2006.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. Conselho Nacional de Educação. **Resolução nº 2, de 1º de Julho de 2015**. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. 2015.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. Conselho Nacional de Educação. **Resolução nº 2, de 30 de janeiro de 2012**. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. 2012.

NÓVOA, António. O passado e o presente dos professores. *In*: NÓVOA, A. (org.). **Profissão professor**. 5. ed. Porto: Porto Editora, 1999. cap. 1, p. 13-35. (Coleção Ciências da Educação).

NÓVOA, António. Formação de professores e profissão docente.

In: NÓVOA, A. (org.). **Os professores e a sua formação**.

Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1992. p. 13-33.

OLIVEIRA, D. A. **Educação básica**: gestão do trabalho

e da pobreza. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2010. 398 p.

PACTO Nacional pelo fortalecimento do ensino médio: o

pacto. 2013. Disponível em: [http://pactoensinomedio.](http://pactoensinomedio.mec.gov.br/)

[mec.gov.br/](http://pactoensinomedio.mec.gov.br/). Acesso em: 23 jun. 2015.

PACTO Nacional Pelo Fortalecimento Do Ensino Médio: Documento orientador das ações de formação continuada de professores e coordenadores pedagógicos do Ensino Médio. 2014.

SCHÖN, Donald. Formar professores como profissionais reflexivos.

In: NÓVOA, A. (coord.). **Os Professores e a sua formação**.

3. ed. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1997. p. 77-92.

ZEICHNER, Kenneth. M. Uma análise crítica sobre a “reflexão”

como conceito estruturante na formação docente. **Educação e**

Sociedade, Campinas, SP, v. 29, n. 103, p. 535-554, maio/ago. 2008.

Financiamento da educação

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

QUESTÕES RELEVANTES

José Marcelino de Rezende Pinto

Historicamente, as questões que envolvem o financiamento da educação sempre foram pouco discutidas nos cursos de formação de professores e no cotidiano das escolas. Com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério – Fundef, essa situação vem mudando nos últimos anos. Cada vez mais, entre todos aqueles envolvidos com a educação escolar (secretários de educação, diretores de escola, professores, funcionários, pais e estudantes) vem se consolidando a convicção de que sem recursos adequados não há como se ter uma educação de qualidade; o financiamento da educação, pois, se mostra um tema extremamente relevante e não pode ficar apenas sob a responsabilidade de economistas e tecnocratas vinculados ao Executivo. É consensual que ainda existe um longo caminho a ser percorrido. É pertinente dizer que embora o art. 69 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Lei 9.394/96) (BRASIL, 2016b) em seu § 5º determine o repasse dos recursos vinculados à educação ao órgão responsável pela área (secretaria ou departamento de educação), ficando o titular da pasta responsável pelos recursos, em boa parte do país, essa norma não saiu do papel, ficando o controle

financeiro dos recursos da educação sob a responsabilidade do secretário da fazenda.

Diante desse panorama, que temas abordaremos nesse capítulo? As fontes dos recursos, o seu montante, as questões envolvendo a equalização dos gastos por aluno entre entes federados e redes de ensino e, ainda, o desafio da qualidade.

A origem dos recursos para a educação básica no Brasil: a vinculação constitucional

A maior parte dos recursos destinados ao financiamento à educação em todos os níveis no Brasil advém da chamada vinculação constitucional, ou seja, de um percentual mínimo da receita de impostos da União (mínimo de 18%) e de estados e municípios (mínimo de 25%) que devem ser destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (art. 212 da CF) (BRASIL, 1988). A LDB (art. 69) permite que as Constituições Estaduais, para os estados, ou as Leis Orgânicas, para os municípios, estabeleçam percentuais mínimos acima daqueles definidos pela Constituição Federal. Assim, a título de exemplo, no Estado de São Paulo, esse percentual mínimo é de 30%, mesmo índice do município de Porto Alegre.

A vinculação de impostos para o ensino remonta à CF de 1934 e foi retirada ou reestabelecida nas constituições federais de acordo com mudanças institucionais pelas quais o país passou nos últimos anos (PINTO, 2000). O lado extremamente positivo da vinculação constitucional é que ela garante um montante mínimo de recursos para o ensino. Sempre que ela inexistiu houve uma queda nos gastos com educação (MELCHIOR,

1987). Um dos efeitos colaterais de sua implementação é a busca, em especial por parte do Executivo federal, de escapar de seus efeitos mediante a introdução de tributos que não se configuram como impostos, no caso, as chamadas contribuições sociais e econômicas. Acerca desses tributos, não incidem os percentuais mínimos definidos no art. 212 da CF. Assim é que, com base nos dados da Receita Federal (1996; 2007), enquanto de 1996 a 2017 a carga tributária total evoluiu de 26,1% para 32,4% do PIB, em 2017 (alta de 24,15%), a receita de impostos ficou praticamente estagnada, variando de 16,1% do PIB para 16,7% do PIB no mesmo período (alta de 3,7%). Ou seja, a educação praticamente não se beneficiou do aumento da carga tributária. É pertinente comentar que boa parte dessa ampliação da carga tributária referente ao PIB ocorreu para financiar as políticas de ajuste neoliberal nos anos do governo FHC (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2015).

Outra forma que o governo federal encontrou para fugir à vinculação dos recursos para a educação foi pela DRU (Desvinculação das Receitas da União). Trata-se de um mecanismo que surgiu em 1994, com o sugestivo nome de Fundo Social de Emergência, transformando-se, depois, em Fundo de Estabilização Fiscal, nome mais adequado às suas reais finalidades e, finalmente, na DRU (com vigência até 2023, por enquanto). Ela retira uma parte da receita de impostos de contribuições da União (inicialmente 20% e atualmente 30%), que deixa de ser destinada às suas finalidades precípua, podendo ter livre uso pelo governo federal. No caso da educação, pode-se dizer que isso significa, na prática, que o mínimo de 18% da receita líquida de impostos que deveria ser destinada ao ensino transformou-se em 14,4% (retira 20% dos 18%), o que só não produziu efeitos mais nefastos para a educação graças à EC

nº 59/2009. Ela, também, nunca afetou o Salário Educação, uma contribuição social que destina seus recursos para a educação, a qual será discutida mais adiante (PINTO, 2018). Porém, quando esteve em vigor, para a educação, foram dezenas de bilhões de reais que foram sonegados e tal mecanismo continua a produzir seus efeitos deletérios sobre a saúde e todo o sistema de seguridade social previsto na CF, o qual depende das contribuições sociais. A DRU, inclusive, é uma das causas centrais do famoso déficit da previdência social, ao retirar receitas do sistema.

Tomando como base os anos de 2016-2017, a estrita aplicação dos percentuais mínimos constitucionais representa recursos para o ensino de 3,8% do PIB, sendo 0,8% do PIB de contribuição federal, e 3% do PIB de recursos de estados e municípios. Conforme se verá mais adiante, como alguns estados e municípios aplicam mais que o mínimo constitucional, assim como a União, o gasto é um pouco maior.

O Salário-Educação

Trata-se de uma contribuição social, criada em 1964, que incide sobre a folha de pagamento das empresas (alíquota atual de 2,5% do salário de contribuições) e que se destina, prioritariamente, aos programas de assistência aos estudantes da educação básica (alimentação e transporte escolar, material didático, assistência à saúde) nos termos da CF (arts. 208, inc. VII e 212, § 5º). Atualmente, seus recursos são distribuídos entre o governo federal (40%) e estados e municípios (60%), que distribuem os recursos entre si com base na respectiva matrícula na educação básica. Já o governo federal usa a sua parcela para

os programas nacionais de alimentação escolar, transporte escola, livro didático, programa dinheiro direto na escola, mais educação, entre outros (PINTO, 2018). Nos últimos dez anos, o montante dos recursos arrecadados pelo salário educação está na casa do 0,3% do PIB e trata-se de uma importante fonte adicional para o financiamento da educação. Seus principais problemas envolvem o pequeno montante dos recursos, considerando suas finalidades ampliadas (inicialmente, ele se destinava apenas aos anos iniciais do ensino fundamental) e a concentração das quotas estaduais e municipais nos entes federados mais ricos, onde maior é sua arrecadação. Com exceção do PNLD (Programa Nacional do Livro Didático), os valores repassados pelo governo federal para os programas de alimentação e transporte escolar são claramente insuficientes para cobrir os custos efetivos de estados e, principalmente, municípios.

Recursos adicionais

Embora haja previsão de recursos adicionais à vinculação constitucional para a educação, como aqueles oriundos de incentivos fiscais e, particularmente, do Fundo Social originário da exploração de petróleo em áreas do pré-sal (Lei 12.351/2010) (BRASIL, 2010), os estudos têm mostrado que, até o momento, é intensa a disputa jurídica e política em face dos grandes interesses financeiros envolvidos e poucos recursos efetivamente destinados à educação, em especial com a aprovação da Lei 12.734/2012 (LIMA, 2017).

Uma fonte adicional assegurada constitucionalmente (art. 60, inc. VIII do ADCT) estabelece que, pelo menos, 70% da complementação da União ao Fundeb, fundo que será analisado mais adiante, terá como origem recursos adicionais à vinculação constitucional de impostos, assim como não poderá vir da contribuição social do salário educação. Atualmente, esse valor representa 0,14% do PIB, haja vista o baixo valor da complementação federal ao Fundeb, mas poderia e deveria ser maior, como se verá.

O montante dos recursos destinados à educação básica

A tabela 1 apresenta o montante gasto em educação pública de acordo com a metodologia desenvolvida pelo Inep no âmbito do monitoramento da meta 20 do Plano Nacional de Educação (INEP, 2018).

	R\$ (bi) de 2019*	% do PIB	% do total
Federal	93,2	1,3	25,8
Estados e DF	124,4	1,7	34,4
Municípios	143,9	2,0	39,8
Total	361,5	5,0	100,0

Tabela 1 – Gasto público em educação pública-2015

Fonte: Inep (2018).

Nota1 *Corrigido pela IPCA do IBGE.

O primeiro aspecto a ser comentado em relação aos dados da tabela 1 refere-se à baixa participação do governo federal no financiamento da educação, considerando que ele fica com mais da metade da receita tributária líquida arrecadada e contribui com, aproximadamente, um quarto dos recursos destinados à educação pública. Já entre estados, DF e municípios há uma distribuição equitativa dos gastos, o que decorre da atual política de fundos (Fundeb), uma vez que parte dos gastos municipais são oriundos de recursos arrecadados pelos governos estaduais e repassados mediante os mecanismos do Fundeb. Outra questão relevante e que sempre causa muita confusão trata-se do valor total gasto. Essa confusão decorre do indicador que é utilizado. Por exemplo, dados da OCDE (2017b) relativos ao ano de 2014 indicam um gasto médio (fontes públicas e privadas) de 5,2% do PIB. Assim, a questão colocada induz à conclusão de que o Brasil gasta um valor adequado em educação.

Trata-se, contudo, de um equívoco metodológico seguir esse caminho, uma vez que é importante saber o quanto se gasta por aluno, tendo em vista que é esse último indicador que aponta os recursos que, efetivamente, chegam nas escolas e nas salas de aula. E, como o PIB do Brasil é relativamente baixo considerando a população (posição 75ª no mundo quando se considera o PIB *per capita*), um percentual equivalente ao aplicado pelos países ricos representa muito menos recursos por aluno. Assim, segundo o relatório específico da mesma OCDE sobre o Brasil (OCDE, 2017a), enquanto o país gastou, em média, US\$ 3.000 por aluno na educação básica, em dólar com paridade de poder de compra (medida que considera as diferenças no custo de vida entre os países) nota-se que, entre os países, a média da OCDE foi de US\$ 8.700 para o ensino primário e US\$ 10.100 para o secundário. No caso da educação superior, quando

se consideram os gastos com P&D (pesquisa e desenvolvimento), o gasto/aluno fica em US\$ 11.700 no Brasil, ante US\$ 16.100 na média da OCDE. Cabe salientar que o gasto/aluno com P&D foi de US\$ 5.100 nos países da OCDE, contra apenas US\$ 1.100 no Brasil.

A tabela 2 analisa os gastos em educação nas diferentes etapas de ensino; esse é um assunto que sempre gera muita confusão, em especial na mídia, que sempre reitera a informação, originada de relatórios do Banco Mundial, de que se gasta muito com educação superior, o que impede a melhoria da educação básica.

Etapas	R\$ bi de 2019*	% do Total
Ed. Infantil	42,4	12,5
Ensino Fundamental	165,0	48,9
Ensino Médio	46,7	13,8
Ed. Profissional**	16,7	4,9
Ed. Superior	66,8	19,8

Tabela 2 – Gasto público com educação pública por etapa de ensino – 2015.
Fonte: Inep (2018).

Notas: *Corrigido pelo IPCA do IBGE. ** No caso, trata-se de uma modalidade e não etapa.

Os dados da tabela 2 desfazem, bruscamente, o mito de que o Brasil gasta muito com educação superior, representando os gastos nessa etapa um quinto do total, abaixo inclusive da média da OCDE, como aponta o citado relatório dessa organização sobre o Brasil (OCDE, 2017a). A razão desse equívoco remonta ao fato de que, em especial, os técnicos do Banco Mundial analisavam os gastos educacionais do país tendo como

foco o governo federal e esse nível de governo, evidentemente, gasta boa parte de seus recursos com nível superior – e assim tem que ser, pois ele é o responsável principal por essa etapa na oferta pública. Além disso, se o Brasil deixasse de investir na educação superior pública – o que seria um desastre para a pesquisa e desenvolvimento tecnológico do país, em grande parte (mais de 90%) fruto do trabalho das universidades públicas –, isto representaria um crime para as gerações futuras que buscam uma formação profissional e científica de qualidade, dado que os recursos que seriam “liberados” para a educação básica permitiram uma ampliação máxima de 25%, montante, o que não resolveria os problemas dessa etapa de ensino.

Cabe ressaltar que, para calcular os gastos por etapa na educação básica, a fonte usada pelo Inep – e única disponível – foi o Siope (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação) do FNDE (2019), cujo preenchimento é feito pelos estados, DF e municípios e que, ainda, apresenta muitas inconsistências na divisão dos gastos por etapa. Portanto, há que se considerar essa distribuição com muita cautela, no que se refere à educação básica, pois há uma tendência em se concentrar a declaração dos gastos no ensino fundamental, uma herança do antigo Fundef que estabelecia, como prioridade, os gastos nessa etapa.

A tabela 3 apresenta o gasto por aluno para as diferentes etapas da educação básica estimados pelo Inep para o ano de 2014, dado mais recente.

Etapas	Gasto/aluno R\$ de 2019*
Ed. Infantil	7.630
E. Fundamental (A. Iniciais)	7.672
E. Fundamental (A. Finais)	7.693
E. Médio	7.815
Educação Básica (média)	7.770

Tabela 3 – Gasto por aluno na educação básica por etapa de ensino – 2014
Fonte: Inep (2015).

Como já comentado, qualquer pessoa com certa familiaridade com educação percebe que os valores por etapa guardam pouca semelhança com os gastos reais das diferentes etapas. A discrepância maior ocorre em relação à educação infantil, etapa que, em decorrência da presença significativa da jornada do aluno em tempo integral (em especial nas creches) e da menor razão de crianças por turma, possui um custo bem mais elevado (em especial as creches) que as demais etapas. Além disso, como se discutirá no item seguinte, por se tratar de valores médios, os dados apresentados na tabela 3 oferecem apenas uma visão geral da situação da rede pública em uma país marcado por enormes diferenças de riqueza entre as regiões e entre municípios de uma mesma região. De qualquer forma, seus dados permitem uma pertinente discussão sobre o quanto se gasta pouco por aluno na rede pública do país. Para tanto, sugere-se ao leitor que os compare com os valores cobrados pelas escolas privadas de sua região. Segue, apenas, um exemplo encontrado na mídia. A escola campeã do Enem em 2009 – e, aqui, não se pretende defender esse exame como um bom indicador de qualidade –, o Colégio Vértice, custava R\$ 2.756 por mês (BONADIO, 2010).

Considerando que as escolas privadas cobram 13 prestações por ano, chega-se a um valor anual de R\$ 35.828, que representa 4,6 vezes o gasto médio estimado por aluno no ensino médio, em 2015.

De maneira geral, as escolas privadas consideradas de qualidade custam na faixa de R\$ 20 mil por ano, sem falar nos gastos com material escolar, enquanto as escolas da elite, em geral bilíngues, situam-se na faixa de R\$ 65 mil anuais, mais de 10 vezes o gasto aluno médio na educação básica (PORTAL GUIA ESCOLAS, 2018).

Com isso, espera-se que se encerre a equivocada discussão de que o problema central da educação básica no Brasil não é a falta de recursos financeiros, mas a gestão dos recursos. Isso não significa, obviamente, que não há problemas de desvio e de má utilização dos poucos recursos existentes. Os maiores desvios, contudo, concentram-se na contabilização como “gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino” das despesas feitas por estados, DF e municípios com o pagamento dos trabalhadores da educação aposentados. Embora o STF já tenha considerado ilegal esse procedimento, ele persiste. No Rio Grande do Sul, a situação é tão grave na rede estadual que os dados sequer aparecem no SIOPE. A corrupção propriamente dita tende a ocorrer nas despesas com investimentos (obras e compras de equipamentos) e nos contratos de terceirização, em especial no transporte e alimentação escolar, tendo em vista os elevados valores envolvidos.

Uma consequência direta do baixo valor gasto por aluno é uma remuneração insuficiente aos profissionais do magistério. Segundo o estudo citado do Inep (2018), em 2017, a remuneração dos profissionais do magistério com nível superior correspondia a 75% do que recebiam os demais profissionais com formação equivalente. Em 2012, esse índice era inferior, 65%; contudo, a

melhoria não se deu em função de um aumento significativo no rendimento dos profissionais do magistério, que cresceu 2% (de R\$ 3.433 para R\$ 3.501), mas em virtude de uma queda de 11% (de R\$ 5.262 para R\$ 4.678) na remuneração dos demais profissionais, valores corrigidos pelo IPCA. Os profissionais do magistério com formação em nível superior recebiam mais do que os profissionais com formação equivalente em, apenas, somente dois estados: Mato Grosso do Sul, com 108%, e Paraná, com 101%. E em quatro deles (AM, CE, PB e SP), essa razão estava abaixo de 70%. Segundo a meta 17 do PNE, até o final de 2020 a equiparação deve ser atingida.

A tabela 4 apresenta o rendimento médio mensal para os profissionais da rede pública por faixas de remuneração.

Faixa de remuneração (R\$)	Unidades da federação
2.500 a 3.000	CE, AL, PB, RO, PE, PI, AM, TO
3.001 a 3.500	ES, GO, SC, MG, SP, PA, BA
3.501 a 4.000	AC, RS, MT, RN, MA, AP
4.001 a 4.500	PR, MS, RJ
4.501 a 5.000	SE, RR
Acima de 5.000	DF

Tabela 4 – Rendimento médio bruto mensal dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica com nível de instrução superior completo – 2017.

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Inep (2018).

Os dados da tabela 4 mostram, por si, a desvalorização da profissão. Somente em três das 27 unidades federadas o rendimento médio bruto mensal estava acima de R\$ 4 mil e somente no DF, cujo custeio da educação, em função da legislação, está

a carga do governo federal, esse valor era superior a R\$ 5 mil. O menor valor foi pago pelo Ceará, R\$ 2.555 e o maior, como já comentado, pelo Distrito Federal, com R\$ 6.661. Cabe lembrar que o DF é também a unidade da federação com custo de vida mais elevado, o que minimiza, em parte, essa superioridade nos rendimentos em comparação com as demais.

A destinação de recursos públicos para o setor privado

Um tópico que ganha cada vez mais relevância no Brasil e no mundo é a destinação de recursos públicos para as redes privadas de ensino (ADRIÃO; PINTO, 2016; ADRIÃO et al. 2012; PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009). As estratégias são variadas e cada vez mais agressivas. Envolvem desde os antigos convênios com instituições privadas na educação infantil, passando pela venda de material didático, “sistemas de ensino” até as propostas de parcerias público privadas, que envolvem a transferência da gestão das escolas públicas para entidades privadas (as Organizações Sociais) mediante editais, cujo exemplo mais radical, até o momento, ocorre no Estado de Goiás (SOUZA; LOPES, 2017). Além desses, há, também, a questão dos chamados gastos tributários, envolvendo a renúncia de receitas de tributos por parte das instituições privadas de ensino (não lucrativas, ou que aderem ao Prouni, no caso da educação superior) ou das famílias que podem abater do imposto de renda parte dos gastos com ensino na rede privada.

Parte significativa de recursos públicos, da ordem de 0,3% do PIB, recolhidos na forma de contribuições sociais, é destinada

ao chamado sistema S, que envolve formação profissional, além de assistência social, cultura e lazer aos filhos de trabalhadores. Esses recursos são públicos, mas totalmente controlados pelo setor privado patronal, com quase nenhuma transparência dos dados, com o agravante de que os cursos oferecidos, em sua maioria, são pagos (PINTO, 2016).

Finalmente, embora o tema deste capítulo seja o financiamento da educação básica, não há como deixar de comentar os vultosos recursos públicos que são destinados às instituições privadas de ensino superior por intermédio do FIES. Segundo levantamento do Ministério da Fazenda (2017), em 2016 o custo do FIES para os cofres públicos foi de R\$ 32,3 bilhões, montante 16 vezes maior ao valor gasto em 2011. Trata-se de uma transferência direta de recursos públicos para empresas privadas de ensino de qualidade questionável, cujo ônus dos empréstimos os estudantes incautos, enganados por propaganda oficial, não terão como quitar, ficando o ônus final dos contratos inadimplentes para o conjunto da sociedade. Aos estudantes, restará um diploma de quase nenhum valor em termos de conhecimento e valor de mercado, além do nome “sujo” na praça.

Existem várias formas de medir os recursos públicos destinados ao setor privado de ensino. O Inep (2018), valendo-se do critério definido pelo PNE, chegou a 0,5% do PIB para o ano de 2015. O autor deste trabalho, usando uma metodologia um pouco diferente, chegou a 0,58% do PIB (PINTO, 2016). Embora não seja um patamar muito elevado, trata-se, talvez, da área sob mais forte ataque dos interesses privatistas; daí a importância, tendo em vista as ambiguidades do art. 213 da CF, que estabelece a destinação de recursos públicos para a escola pública como a regra do sistema, mas permitindo os repasses desses recursos

apenas a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que comprovem finalidade não-lucrativa, de que se assegure a destinação da verba pública a escolas de fato comunitárias, filantrópicas ou confessionais.

A Constituição permite, também, a destinação dos recursos vinculados para bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, mas apenas quando houver falta de vagas na rede pública, ficando o Poder Público obrigado a investir, prioritariamente, na expansão de sua rede (§ 1º do art. 213). Uma norma importante de repasse é estabelecida no âmbito do Fundeb, determinando a gratuidade da oferta no caso das instituições conveniadas cujas matrículas sejam contabilizadas no fundo.

Os desafios da equidade e da qualidade: a política de fundos (1997-2020)¹

Considerando que as principais fontes do financiamento da educação, a vinculação constitucional de uma porcentagem da receita de impostos e o salário educação, dependem, diretamente, da atividade econômica, o atual sistema de financiamento tende a gerar grandes disparidades nos recursos disponibilizados por aluno, não só entre as unidades federativas, mas também entre os municípios no interior de um mesmo estado. Assim, os estados e municípios mais ricos, geralmente os mais industrializados, tendem a dispor de mais recursos para investir na educação que seus vizinhos menos

1 Este item teve por base texto elaborado pelo autor para Campanha Nacional pelo Direito à Educação, sobre os 10 anos do Fundeb.

desenvolvidos. Considerando o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro – no qual os pobres pagam, proporcionalmente, mais que os ricos – e o mecanismo de recolhimento do tributo no local de origem, que faz com que a população dos estados “importadores” de bens arquem com o ônus maior do tributo cuja receita fica nos estados exportadores (mais industrializados), cria-se um sistema extremamente injusto no financiamento das políticas públicas. Para exemplificar esse processo, em 2015, os dez municípios com maior receita de impostos próprios (ISS, IPTU e ITBI) ficavam com 45% da receita total. Apenas as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, juntas, respondiam por 31% do total, enquanto os 300 municípios com maior receita respondiam por 86% do total.

Para se ter uma ideia do impacto dessas diferenças no financiamento da educação, basta dizer que, em 1995, antes, portanto, da implantação da política de fundos, o gasto por aluno no ensino fundamental na região Sudeste era 3,3 vezes superior àquele praticado na região Nordeste; nessa última região, o gasto por aluno na rede estadual correspondia a 1,7 vezes o valor praticado nas redes municipais no ensino fundamental (PINTO, 2018).

Entre outras questões, para enfrentar o desafio das desigualdades entre as unidades da federação e no interior delas foi implantada a política de fundos, inicialmente com o Fundef, que vigorou de 1997 a 2006 e, posteriormente, com o Fundeb, iniciado em 2007 e com vigência prevista até 31 de dezembro de 2020. O marco inicial desse processo foi a aprovação da EC nº 14/96 (BRASIL, 1996a), que alterou, de forma positiva, o papel da União no financiamento da educação, estabelecendo uma nova redação para o § 1º do art. 211 da CF, que ficou assim redigido:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 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 (BRASIL, 1988, documento online sem paginação).

É importante ressaltar dois aspectos na nova redação desse parágrafo. O primeiro deixa mais claro o papel da União, mediante assistência técnica e financeira visando assegurar a equalização de oportunidades educacionais. E o segundo refere-se à garantia de um padrão mínimo de qualidade de ensino, um conceito novo, introduzido na Constituição, e que vai embasar a proposta do CAQi (Custo Aluno Qualidade inicial) e CAQ (Custo Aluno Qualidade) elaborada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, uma vez que não basta equalizar a miséria.

A outra alteração efetuada pela EC nº 14/96 consta no art. 60 do ADCT, que representou a criação do Fundef, dando início à política de subvinculação de recursos constitucionais via fundos contábeis.

Inicialmente, cabe destacar a fragilidade institucional dessa política, iniciada na gestão FHC, no auge das políticas neoliberais no Brasil, hoje retomadas. Fundef e Fundeb estão ancorados em um Ato das Disposições Constitucionais

Transitórias (art. 60 do ADCT) da Constitucional Federal de 1988 que, em tese, teria vigência até 1998, ou seja, quando o Fundef entrou em vigor em todo o Brasil. Em outras palavras, a política mais importante de financiamento da educação básica do Brasil possui uma base constitucional extremamente frágil. Não bastasse isso, por estar prevista em um ADCT, a política de fundos já nasceu com prazo de validade – dez/2007, para o Fundef, e dez/2020 para o Fundeb.

O caráter temporário do Fundeb talvez seja, hoje, o maior fator de insegurança para estados e municípios. Isso porque a vigência dos fundos já provocou uma mudança contundente na divisão da responsabilidade educacional entre os entes federados. Os dados do IBGE mostram que, até 1995, um ano antes da aprovação do Fundef, a rede municipal respondia, no Brasil, por cerca de um terço da matrícula pública no ensino fundamental; enquanto a rede estadual, por dois terços.

Atualmente, em função da política de fundos, que atrela o recurso à matrícula, essa distribuição se inverteu. Como consequência do mecanismo do Fundeb, os estados transferiram, em 2016, para os municípios, cerca de R\$ 22 bilhões. Ora, com o fim do Fundeb, esses recursos não seriam mais repassados, e o financiamento da educação ficaria inviabilizado nos municípios. Para evitar o caos que adviria com o fim do Fundeb, encontra-se em discussão, na Câmara dos Deputados e no Senado, dois projetos distintos que visam transformar o Fundeb em fundo permanente. A questão que fica, contudo, é: basta perenizar o Fundeb para resolver os desafios educacionais do país?

Com certeza, a resposta é negativa, não obstante os avanços propiciados por esse fundo. Um exemplo claro desse avanço foi a redução nas disparidades no gasto por aluno entre os diferentes estados da federação propiciada pela complementação da União.

Em 2016, o Fundeb propiciou R\$ 3.496 por aluno da educação básica no Maranhão. Caso não houvesse o complemento da União, esse valor seria de, apenas, R\$ 1.751, ou seja, a metade. A Tabela 5 mostra esse efeito benéfico do complemento da União atingindo, contudo, apenas nove estados.

UF	Valor/ aluno com complemento (A) R\$	Valor/ aluno sem complemento (B) R\$	A/B
PB	3.406	3.032	1,12
PE	3.314	2.866	1,16
AL	3.283	2.623	1,25
PI	3.338	2.588	1,29
AM	2.957	2.192	1,35
CE	3.509	2.567	1,37
BA	3.348	2.414	1,39
PA	3.189	1.789	1,78
MA	3.496	1.751	2,00

Tabela 5 – Valor médio disponibilizado por aluno pelo Fundeb para os estados que receberam complemento da União - 2016.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Relatório Consolidado do Fundeb feito pelo FNDE.

A análise da Tabela 5 mostra, também, que em apenas dois estados essa ampliação no valor por aluno foi superior a 50% (PA e MA), enquanto em quatro (PB, AL, PE e PI) essa ampliação foi inferior a 30%.

Outra questão relevante diz respeito ao valor por aluno obtido para o Maranhão em 2016, que representa cerca de R\$ 291 mensais e, em 16 estados (AM,PA,AL,MG,RN,ES,PE,PI,BA,RJ,RO,PB,MA,CE, AC,MT), ele ficou abaixo de R\$ 300. Ora, conforme já discutido no item anterior, qualquer escola, frequentada por crianças de classe média e considerada de qualidade, custa, pelo menos, o dobro desse valor.

Valor mínimo do Fundeb x CAQi

Outra comparação que merece registro é entre o valor mínimo do Fundeb e o CAQi. O CAQi é um conceito relativamente simples: significa definir quais insumos são necessários para se garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino (CF art. 211, §1º) e levantar o custo desses insumos. Trata-se de um instrumento de financiamento desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) e incorporado pelo Conselho Nacional de Educação (Parecer nº 8/2010)² We pelo Plano Nacional de Educação 2014-2024. Ele considera como elementos centrais para a qualidade do ensino: a infraestrutura da escola (salas de aula, laboratórios de informática, ciências e

2 Tendo sido revogado pelo mesmo CNE, em sua nova composição no governo Jair Bolsonaro, que se declarou incompetente para definir o CAQi.

artes, biblioteca, refeitório, quadra desportiva, sala do grêmio etc); equipamentos adequados; uma remuneração e carreira atrativas para todos os profissionais que trabalham na escola; e uma quantidade de alunos por turma que torne eficazes os processos de ensino e aprendizagem. São levadas em conta as diferentes etapas (creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio) e modalidades ensino (EJA, Ed. Especial, Ed. do Campo, Ed. Quilombola, Ed. Indígena, Ed. Profissional). A metodologia desenvolvida pela CNDE para alcançar os insumos necessários envolveu a participação de pesquisadores da área, secretários de educação, diretores de escola, professores, funcionários de escola, pais, estudantes, entre outros segmentos³, por se entender que qualidade é um construto social e muda com o tempo.

A Tabela 6 mostra a distância entre o valor mínimo do Fundeb e os valores do CAQi.

	CAQi (% PIB per capita)	CAQi(R\$)	Valor Mínimo do Fundeb	CAQi/Fundeb
I - Creche pública em tempo integral:	39,0	10.938,06	3.561,83	3,07
II - Creche pública em tempo parcial:	30,0	8.413,89	2739,87	3,07

³ Mais informações sobre o CAQi podem ser obtidas em <http://www.custo-alunoqualidade.org.br/>

III - Creche conveniada em tempo integral:	35,5	9.943,69	3013,85	3,30
IV - Creche conveniada em tempo parcial:	24,0	6.731,11	2191,89	3,07
V - Pré-Escola em tempo integral:	19,6	5.505,49	3561,83	1,55
VI - Pré-Escola em tempo parcial	15,1	4.234,99	2.739,87	1,55
VII - Anos iniciais do ensino fundamental urbano	14,4	4.038,67	2.739,87	1,47
VIII - Anos iniciais do ensino fundamental no campo	23,8	6.675,02	3.150,85	2,12
IX - Anos finais do ensino fundamental urbano	14,1	3.954,53	3.013,85	1,31
X - Anos finais do ensino fundamental no campo	18,2	5.104,43	3.287,84	1,55
XI - Ensino fundamental em tempo integral	18,7	5.250,27	3.561,83	1,47
XII - Ensino médio urbano	14,5	4.066,71	3.424,83	1,19

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL
QUESTÕES RELEVANTES

XIII - Ensino médio no campo	18,9	5.286,73	3.561,83	1,48
XIV - Ensino médio em tempo integral	18,9	5.286,73	3.561,83	1,48
XV - Ensino médio integrado à educação profissional	18,9	5.286,73	3.561,83	1,48
XVI - Educação especial e AEE	28,8	8.077,33	3.287,84	2,46
XVII - Educação indígena e quilombola	23,8	6.675,02	3.287,84	2,03
XVII - Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	14,4	4.038,67	2.191,89	1,84
XIX - Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio com avaliação no processo	18,9	5.286,73	3.287,84	1,61
XX- Pré-Escola conveniada Tempo Integral	24,0	6.731,11	3.561,83	1,89
XXI Pré-Escola Conveniada Tempo Parcial	19,6	5.505,49	2.739,87	2,01

Tabela 6 – Distância entre o mínimo do Fundeb e o CAQi

Fonte: Nota conjunta Fineduca - CNDE nº 1/2016

Conforme revelam os dados da Tabela 6, para se igualar ao CAQi, o valor mínimo do Fundeb para os anos iniciais deveria sofrer um acréscimo de 50%, enquanto para as creches esse acréscimo seria de 200% (três vezes) e de 100% (duas vezes) para a Educação do Campo (anos iniciais do ensino fundamental).

A tabela 7 indica o quanto deveria ser o complemento da União ao Fundeb para que o CAQi fosse assegurado. Cabe lembrar que, segundo o PNE 2014-2024, o CAQi já deveria estar em plena vigência a partir de junho de 2016.

	Recursos necessários para garantir o CAQi	Recursos previstos no âmbito do Fundeb (2016)	Complemento da União ao Fundeb*	Complemento necessário para o CAQi
RR	630	685	0	0
AP	957	864	0	93
AC	1.264	951	0	313
DF	2.075	1.748	0	327
RO	1.904	1.454	0	450
TO	1.826	1.304	0	522
SE	2.062	1.501	0	561
MS	2.889	2.154	0	735
ES	3.721	2.821	0	901
RN	3.242	2.069	0	1.173
GO	5.351	4.156	0	1.195
MT	3.659	2.362	0	1.297
PB	3.868	2.246	181	1.622
AL	3.564	1.855	378	1.709

	Recursos necessários para garantir o CAQi	Recursos previstos no âmbito do Fundeb (2016)	Complemento da União ao Fundeb*	Complemento necessário para o CAQi
SC	6.424	4.695	0	1.729
PI	3.706	1.877	456	1.829
RS	9.395	7.723	0	1.672
AM	4.913	2.663	525	2.250
PR	10.423	7.670	0	2.754
RJ	11.496	8.614	0	2.881
PE	8.341	4.830	505	3.512
CE	8.538	4.067	1.342	4.471
MA	9.236	2.946	2.810	6.290
MG	18.143	12.087	0	6.056
PA	10.265	3.906	2.608	6.360
SP	38.252	31.407	0	6.845
BA	15.023	6.976	2.502	8.046
Soma	191.166	125.631	12.563	65.535
% do PIB (2015)	3,238	2,128	0,212	1,110

Tabela 7 – A demanda de recursos da União para viabilizar o CAQi (R\$ milhões) 2016.

Fonte: Nota conjunta Fineduca-CNDE nº 1/2016. Nota: * previsto.

Os dados da Tabela 7 indicam que, com exceção de Roraima, todos os estados passariam a receber o complemento da União no âmbito do Fundeb. Considerando o país como um todo, para viabilizar o CAQi, a complementação da União

deveria sair dos atuais 0,21% para 1,11% do PIB. Cabe comentar que esse incremento para o governo federal é absolutamente razoável, considerando que sua receita líquida de tributos do governo federal corresponde a 17% do PIB e que o Fundeb atinge 50 milhões de crianças, jovens e adultos da educação básica.

Ainda com relação ao papel equalizador da complementação da União, dados do FNDE, para 2016, mostram que a diferença entre o maior valor (RR) e o menor (AM) foi de 1,8; isso sinaliza que se está ainda longe de um sistema mais equitativo como determina o art. 211 da CF. Portanto, não há como avançar na política de fundos sem a implementação do CAQi como valor mínimo do Fundeb, o que implica ampliar, de forma significativa, o papel da União nos recursos do fundo, via sua complementação.

Outra questão crítica do Fundeb refere-se aos fatores de ponderação, limitados entre 0,7 e 1,3, que não refletem os custos reais das diferentes etapas e modalidades. Como indicam as planilhas do CAQi, a maior discrepância ocorre na etapa de creche e na modalidade da educação do campo nos anos iniciais do ensino fundamental. Contudo, para resolver esse problema não basta simplesmente corrigir os fatores de ponderação visando refletir os custos reais de cada etapa ou modalidade. Proceder dessa forma, sem novos recursos adicionais, significa, de fato, desvestir um santo para vestir outro, alterando a distribuição dos recursos entre os estados (que teriam que transferir mais recursos ainda) e municípios. Alterar tão somente os fatores de ponderação não resolve o problema estrutural do fundo, que é o baixo recurso disponível por aluno.

Outra consequência da política de fundos que ficou evidente a partir do Fundeb é que ela desestimula a ampliação do atendimento. A Tabela 8 mostra a evolução das matrículas da educação básica de 2006 a 2015.

Etapa	2006	2010	2015
Creche	917	1.354	1.937
Pré-escola	4.148	3.574	3.688
Ensino Fundamental	29.815	27.064	23.362
Ensino Médio	7.838	7.370	7.026
Educação de Jovens e Adultos (EJA)	4.682	4.150	3.237
Total	47.400	43.512	39.250

Tabela 8 – Brasil: evolução das matrículas na educação básica – 2006-2010-2015 (x 1.000).

Fonte: Adaptado de dados do Censo Escolar do INEP.

Quando do lançamento do Fundef houve, de fato, uma corrida atrás do aluno, o que gerou, em um primeiro momento, uma ampliação no atendimento, além da municipalização já comentada. O Fundeb gerou expectativa semelhante, em especial no que se refere à educação infantil e EJA. Os dados da Tabela 8 indicam, contudo, que, com exceção das creches, a tendência foi de redução das matrículas de tal forma que, no período, houve uma queda superior a 7 milhões de matrículas na educação básica. E o mais preocupante é que essa queda se deu em um momento em que se esperava um crescimento da matrícula, no contexto da aprovação da EC 59/2009 – que tornou obrigatório, a partir de 2016, o ensino na faixa etária de 4 a 17 anos –, assim como do PNE 2014-2024 – que também estabeleceu várias metas de ampliação no atendimento na educação básica, particularmente na faixa etária correspondente às creches e ao EJA.

Embora parte da queda total possa ser atribuída aos programas de correção de fluxo, à dinâmica demográfica e à redução do atendimento da pré-escola à faixa de 4 e 5 anos, o fato é que, em 2014, segundo dados da PNAD, 2,8 milhões de crianças e jovens de 4 a 17 anos estavam fora da escola. Na faixa de 0 a 3 anos, cuja meta do PNE é de 50% até 2024, a cobertura, não obstante o esforço dos municípios no período, tinha chegado somente a 30%.

E o que explica essa queda nas matrículas, quando elas necessitam crescer, bem como o fechamento de mais de 30 mil escolas rurais nos últimos 30 anos? Prefeitos e governadores aprenderam que se todos correrem atrás de mais alunos, como a receita total do fundo não aumenta, a tendência é reduzir o valor disponível por aluno. No caso das escolas rurais, a constatação, também, foi que, como a grande maioria das escolas possuía menos de 50 alunos, e o pequeno diferencial no fator de ponderação não cobria a diferença de custos, seria mais barato transportar os alunos para as escolas urbanas ou para as escolas rurais nucleadas.

Em resumo, se não for modificada, com a introdução de novos recursos por parte da União, a política de fundos indica falta de capacidade para incluir novos alunos, visando atender à obrigatoriedade de 4 a 17 anos, e para cumprir as metas do PNE 2014-2024.

Outra questão importante a ser considerada diz respeito aos recursos adicionais, advindos da arrecadação própria de impostos municipais e que não fazem parte da cesta de tributos do Fundeb. Levantamentos feitos, com base nos dados do FINBRA do Ministério da Fazenda, mostram que, em muitas capitais e cidades mais populosas, os valores vinculados ao ensino, advindos da receita própria de impostos, permitem

dobrar o gasto aluno frente ao valor disponibilizado pelo Fundeb. Importa, ressaltar, contudo, que se está falando de menos de 1% do total de municípios do país. De qualquer forma, em caso de ampliação dos recursos da União no fundo, convém pensar num mecanismo de repasse diferenciado para esses municípios.

Finalmente, cabe ressaltar que a política de fundos assenta-se, basicamente, na receita do ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e sobre os Serviços de Transporte e Comunicação) e das transferências federais de parte do IPI (Imposto Sobre Produtos Industrializados) e IR (Imposto de Renda), todos tributos que respondem, de forma brusca, os ciclos da economia; esse fato contribui para ampliar os recursos do fundo nos momentos de crescimento e melhoria da renda. Contudo, no momento de recessão em que o país vive, quando mais necessários são os seus recursos, visto que aumenta a demanda pela rede pública, sua receita é comprometida. Esse caráter cíclico do Fundeb, em face da dinâmica da economia, pode ser observado no Gráfico 1.

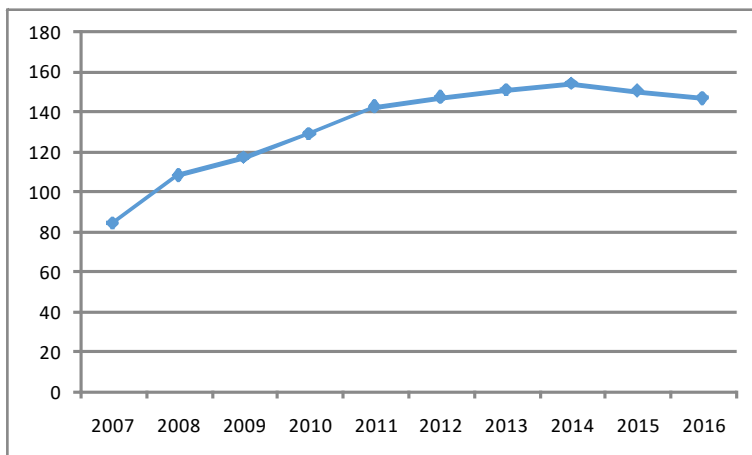


Gráfico 1 – Evolução dos recursos do Fundeb (R\$ bilhões de 2017).

Fonte: Adaptado de relatórios consolidados do Fundeb elaborados pelo FNDE. Nota: Correção dos valores pelo IPCA.

O crescimento inicial da receita (2007-2010) pode ser explicado pelo fato de o Fundeb atingir sua integralidade somente em 2010. Em 2009, contudo, a crise mundial chegou a afetar o ritmo do crescimento, como pode ser constatado na mudança na inclinação da curva. A partir de 2010, não obstante um cenário internacional desfavorável, em função das políticas de estímulo ao mercado interno, esse crescimento real se mantém até 2014, quando as políticas recessivas, implementadas no início do segundo mandato de Dilma Rousseff, começaram a produzir seus efeitos. O governo Temer, acentuando as medidas recessivas, faz sinalizar, para os próximos anos, uma queda ainda maior em termos reais da receita do fundo.

Nesse sentido, o fato de a complementação da União ao Fundeb estar fora do campo de incidência da EC nº 95/2016 pouca perspectiva oferece, uma vez que com a queda dos recursos

carreados ao fundo por estados e municípios, em função da queda da receita dos impostos que o compõem, cai também a complementação da União, que corresponde ao mínimo de 10% da contribuição dos primeiros. A única forma de evitar essa queda da complementação federal seria pela implementação do CAQi, que já deveria estar em vigência desde junho de 2016, nos termos do PNE 2014-2024.

Considerações finais

Ao final deste capítulo, a que conclusões se pode chegar? A primeira delas é que a política de se destinar, obrigatoriamente, uma parcela da receita de impostos da União, estados e municípios para a manutenção e desenvolvimento do ensino foi fundamental para assegurar um patamar básico de recursos para a educação e, principalmente, para fazer com que os recursos para a educação aumentassem em termos reais sempre que isso acontecesse com a economia do país.

Não obstante esse lado positivo, em virtude do limitado valor do PIB *per capita* e das estratégias, em particular da União, de ampliar sua receita mediante tributos de natureza jurídica distinta dos impostos, o gasto por aluno na educação básica encontra-se muito abaixo daquele praticado pelos países desenvolvidos, assim como das mensalidades praticadas pelas escolas privadas de melhor qualidade. Com a implementação da EC nº 95/2016, que congela os gastos primários da União, a vinculação deixa de existir por 20 anos, com o risco de se ampliar para os estados e municípios; isso, sem dúvida, seria uma catástrofe para a qualidade da educação básica no país.

A segunda constatação é de que a política de fundos, particularmente a partir do Fundeb, exerceu um papel importante na redução das desigualdades entre os estados da federação, bem como no interior deles. Graças à complementação da União, o gasto por aluno do Maranhão, na educação básica, aumentou o dobro. Contudo, em virtude do pequeno valor dessa complementação (0,2% do PIB), ela só atingirá nove estados, em 2019, não propiciando a equalização das desigualdades regionais conforme determina a CF. Essa baixa complementação inviabiliza, também, que se atinja o CAQi, mesmo em sua primeira versão mais modesta do Parecer 08/2010 do CNE. Isso acontece porque os recursos que abastecem o Fundeb, em sua versão atual, não representam montantes adicionais em relação àqueles já destinados pela vinculação constitucional.

O único recurso “novo” corresponde a 70% da complementação da União, ínfimos 0,14% do PIB. Para viabilizar a equalização e assegurar o CAQi, a complementação da União ao Fundeb teria que sair do atual patamar de 10% dos recursos aportados ao fundo por estados, DF e municípios para, pelos menos, 50%. Ademais, é urgente transformar em permanente a política de fundos para acabar com sua fragilidade institucional. O Fundeb também consegue reduzir as diferenças no gasto por aluno entre as redes estaduais e municipais no interior dos estados; é preciso equacionar, contudo, a situação de alguns municípios mais ricos em receita própria de impostos (os maiores), situados em estados que recebem complementação da União, o que cria uma situação injusta para os demais municípios da mesma unidade federada. Da mesma forma, é importante rediscutir o efeito do fundo sobre o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que tem seu efeito equalizador neutralizado pelos mecanismos do Fundeb.

Após mais de 20 anos de política de fundos, é possível e necessário um avanço que, a partir da imprescindível ampliação do complemento da União, assegure um valor por aluno básico para todas as escolas do país, acrescido por adicionais que levem em conta as especificidades locais, tais como indicadores de vulnerabilidade social, desigualdade, renda domiciliar, entre outros. Na proposta do CAQi (CARREIRA; PINTO, 2007), esses adicionais já são discutidos. É hora de implementá-los.

Portanto, já existe, no Brasil, um conjunto de propostas para otimizar a qualidade de suas escolas via um sistema de financiamento que assegure equidade e um padrão adequado de qualidade, amplamente discutido; boa parte delas já está inserida em instrumentos legais, como a CF, a LDB e o PNE. Sua implantação, contudo, pressupõe uma forte mobilização social, particularmente quando predominam o obscurantismo e autoritarismo. Nenhuma nação do mundo é capaz de atingir um patamar adequado de desenvolvimento, riqueza e coesão social sem que haja um sistema educacional justo e com financiamento adequado.

Referências

ADRIÃO, T. *et al.* As parcerias entre prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão de simbiose?. **Educação & Sociedade**, v. 33, n. 119, p. 533-549, jun. 2012.

ADRIÃO, T.; PINTO, J. M. R. Privatização da educação na América Latina: estratégias recentes em destaque. **Educação & Sociedade**, v. 37, n. 134, p. 11-15, mar. 2016.

BONADIO, Luciana. Com mensalidade de R\$ 2,7 mil, 'campeão' no Enem tem fila de espera. **PORTAL G1**, 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2010/07/com-mensalidade-de-r-27-mil-campeao-no-enem-tem-fila-de-espera.html>. Acesso em: 5 maio 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Institui o Novo Regime Fiscal e dá outras providências. 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos e dá outras providências. 2010.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Reduz progressivamente o efeito da Desvinculação das Receitas da União para a educação, autoriza o estabelecimento de meta, no Plano Nacional de Educação, de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto e dá outras providências. 2009.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Aprova o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1996a.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 68, de 21 de dezembro de 2011. Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Mesa da Câmara dos Deputados e Mesa do Senador Federal, 2011.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Senado Federal, 1996b.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo Aluno-Qualidade inicial:** rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global, 2007.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE.

Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE). Brasília, DF, FNDE, 2019. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/siope. Acesso em: 4 abr. 2019

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação.** Brasília, DF, INEP, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Estimativa do Investimento Público Direto em Educação por Estudante.** Brasília, DF: INEP, 2015.

LIMA, P. C. R. **Análise de nota do Ministério da Fazenda e de supostos equívocos do estudo referente à MP nº 795, de 2017.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Estudo Técnico da Consultoria Legislativa, nov. 2017.

MELCHIOR, J. C. A. **O financiamento da educação no Brasil.** São Paulo: EPU, 1987.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Diagnóstico FIES. Fundo de Financiamento Estudantil:** ausência de sustentabilidade fiscal e suas causas. Brasília, DF: MF, 2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Evolução Recente da Carga Tributária Federal:** Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: nov. 2015.

PERONI, V. M. V.; OLIVEIRA, R. T. C.; FERNANDES, M. D.
E. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público
e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação
& Sociedade**, v. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.

PINTO, J. M. R. O financiamento da educação no Constituição
Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação
& Sociedade**, v. 39, n. 145, p. 846-869, dez. 2018.

PINTO, J. M. R. Uma análise da destinação de recursos públicos,
direta ou indiretamente ao setor privado de ensino no
Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 37, n. 134, p. 133-152, mar. 2016.

PINTO, J. M. R. **Os recursos para a educação no Brasil no
contexto das finanças públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000.

PORTAL GUIA ESCOLAS. Disponível em: [http://www.
portaiguiaescolas.com.br/](http://www.portaiguiaescolas.com.br/). Acesso em: 6 mar. 2018.

OCDE Education at a glance 2017-a Country note-
Brazil. Paris: OECD Publishing, 2017a.

OCDE Education at a glance-2017. OECD Indicators.
Paris: OECD Publishing, 2017b.

RECEITA FEDERAL. **Carga tributária no Brasil**.
Brasília, DF: Ministério da Fazenda, [20--?].

SOUZA, F. A.; LOPES, M. M. Uma análise sobre a
implementação das Organizações Sociais nas escolas de
Goiás: os recursos públicos em questão. **Revista Eletrônica
de Educação**, v. 11, n. 1, p. 217-229, jan./maio 2017.

TENSÕES FEDERATIVAS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA NOS GOVERNOS DE 1995-2018

*Amilka Dayane Dias Melo Lima
Magna França*

No Brasil, desde a Constituição Federal de 1934 até a de 1988, o financiamento da educação adquire recursos próprios mediante os percentuais mínimos de investimentos, assegurados pelos diferentes entes federados, sofrendo, porém, modificações e até rupturas em face do seu contexto sociohistórico e político.

A vinculação das receitas tributárias para a educação foi retirada do contexto constitucional em períodos ditatoriais (Constituição de 1937 e Constituição de 1967). No entanto, a abertura política iniciada na década de 1980, relacionada com o encerramento do período ditatorial e o Golpe Civil Militar de 1964, resultou na publicação da Emenda Constitucional nº. 24 de 1983, denominada como “Emenda Calmon”. Essa emenda foi responsável pela reinserção da vinculação constitucional de receitas destinadas à educação, conforme o que está previsto no artigo 176. Historicamente, a vinculação de uma parcela da receita pública é a principal forma encontrada para alocar recursos destinados ao ensino e garantir prioridade de recursos para a educação.

Ressalta-se que, embora as vinculações constitucionais de recursos tenham tido supressões com os períodos ditatoriais, essas assumiram percentagens, pela União, estados e municípios, sendo a CF de 1988 a que apresenta a maior vinculação de todos os tempos. Os municípios foram aqueles que obtiveram o maior aumento percentual de vinculações constitucionais para com a educação. No entanto, mesmo sendo a União o ente federado que possui a maior superioridade financeira, considerando o volume de arrecadação das receitas fiscais, é aquele que menos investe em educação, comparativamente aos estados e municípios. Essa Constituição define, também, que os entes federados são responsáveis pela organização e funcionamento do sistema de ensino, garantindo formas de colaboração entre si. É a União a principal responsável a prestar assistência técnica e financeira no sentido de assegurar o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

A divisão de responsabilidades pelos entes federados no financiamento da educação pública brasileira é definida no art. 212 da Constituição Federal de 1988, na qual se estabelece que “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988, documento online sem paginação). A estrutura de financiamento da educação pública brasileira é composta, em grande medida, pela receita tributária resultante da arrecadação em âmbito federal, estadual e municipal, composta pelos recursos orçamentários do Tesouro, transferências constitucionais, contribuições sociais e outras fontes.

No conjunto da arrecadação de receitas da União destinadas à educação e no contexto das políticas econômicas

adotadas com a reforma do Estado na década de 1990, destaca-se a Desvinculação de Receitas da União (DRU), que reserva até 30% dos 18% de recursos vinculados da União para pagamento da dívida pública. Desde o ano de 1994, essa desvinculação retira 20% do total dos 18% de recursos que deveriam ser destinados à educação. A partir de 2016, o valor da desvinculação passou a ser 30%. Inicialmente, a DRU era denominada de Fundo Social de Emergência (FSE) e foi instituída para estabilizar a economia logo após o Plano Real. Somente no ano 2000 é que foi atribuído um novo nome para que esse mecanismo permitisse ao governo aplicar os recursos destinados a áreas como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação do *superávit* primário¹. A DRU possibilita, hoje, o manejo de recursos para o pagamento de juros da dívida pública. O prazo de sua vigência foi prorrogado por oito vezes desde a sua criação, em 1994, pela Emenda Constitucional n. 1, até o período 2016-2023 pela EC n. 95/2016 (BRASIL, 2016b).

Com a DRU, a União reduz o volume a ser transferido para a educação ao desvincular parte da receita em nome da dita estabilidade econômica e do pagamento dos compromissos externos brasileiros (dívida). Compreende-se que a DRU afeta a própria natureza do tributo vinculado no momento em que reduz os recursos disponíveis destinados à educação. Assim, esses recursos podem ser utilizados em outras despesas com finalidades sociais questionáveis, como o *superávit* fiscal.

Segundo Pinto (2009, p. 335), essa flexibilidade mencionada pelo governo não é positiva ao financiamento da educação,

1 *Superávit* primário é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros. O déficit primário ocorre na ocasião em que esse resultado é negativo. Ambos constituem o “resultado primário”. (SUPERÁVIT..., 2015).

pois “a DRU reduz a base da receita líquida de impostos sobre a qual se afere o cumprimento da vinculação, por parte do governo federal. Assim, quanto menor o valor desta base, mais fácil fica para o governo federal atingir os percentuais mínimos da Constituição Federal”.

A desvinculação de parte da receita permite adequar o orçamento às mudanças da realidade brasileira, além de garantir recursos orçamentários para implementar projetos prioritários. Cabe destacar que a DRU objetiva dar uma maior flexibilidade à alocação dos recursos públicos e não significa elevação das receitas disponíveis para o governo federal. A DRU permite a gestão mais adequada de recursos orçamentários, visto que evita que determinadas áreas fiquem com excesso de recursos vinculados, enquanto outras apresentem carência de recursos (BRASIL, 2015).

Além dos impostos constitucionalmente vinculados, a educação brasileira ainda conta com uma segunda maior fonte de recursos, denominada Salário Educação, isto é, uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações retornados ao financiamento da educação básica pública, instituída no ano de 1964, prevista no artigo 212, § 5º da CF de 1988. Tal contribuição se constitui em uma alíquota de 2,5% taxada sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos empregados, ressalvadas as exceções legais.

O Salário Educação caracteriza-se por ser uma política de cooperação federativa no financiamento da educação em razão da existência de cotas por esfera de governo, ou seja, funciona aos critérios de repartição, envolvendo as prioridades de uso em dado segmento da educação e o financiamento de políticas federais de assistência aos governos subnacionais. O Salário Educação produz

efeitos nos “movimentos de valorização da atuação da União e dos municípios na educação básica, por meio, respectivamente, de prestação de assistência técnica e financeira com traços mais redistributivos e reconhecimento da autonomia municipal na oferta educacional” (FARENZENA, 2017, p. 154).

Davies (2008) ressalta que, apesar de as mudanças implementadas com a Emenda Constitucional nº 53/2006 (BRASIL, 2016), criando o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), terem conferido uma dimensão progressista no Salário Educação, esse avanço é minado pelo fato de não ter ocorrido um aumento proporcional dos recursos em toda a educação básica, em face da necessidade de corrigir as desigualdades tributárias entre os entes federados. Segundo o autor, esse aspecto é a principal limitação do Salário Educação.

A estrutura de repartição de recursos financeiros da educação básica brasileira tem sido objeto de impasses desde a aprovação da Constituição Federal de 1988, em face da necessidade de melhorar os mecanismos redistributivos e conferir equidade e qualidade na manutenção da educação básica, considerando as assimetrias regionais e o regime de colaboração. Assim, ocorrem inúmeros debates no cenário da política de financiamento.

São evidenciados, neste trabalho, as disposições legais e os desdobramentos políticos educacionais, necessários para esse financiamento, no contexto dos planos governamentais e ações desenvolvidas nas gestões presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010), Dilma Vana Rousseff (2011-2016) e Michel Miguel Elias Temer Lulia (2016-2018).

Tensões federativas no financiamento da educação dos governos de 1995-2018

O século XX foi palco da reestruturação do capital, seja no seu espaço de produção ou em suas esferas políticas. As políticas educacionais brasileiras sofreram as consequências desse cenário global com a implementação das políticas neoliberais. Nesse contexto, registra-se uma série de medidas de reformas, tanto no plano político e econômico quanto no plano social, em especificidade, abrangendo a reestruturação do papel do Estado em face de privatizações, a redução de impostos e tributos sobre o capital.

A descentralização foi responsável pela maioria das mudanças apresentadas nas reformas educacionais, com base na justificativa de que seria algo que garantiria a eficiência da gestão dos sistemas de ensino. Desse modo, ocorre um movimento no federalismo brasileiro associado ao processo de descentralização, em que apenas uma parte dos atores envolvidos no pacto federativo arca com o ônus do processo de implementação/execução de políticas sociais, isto é, os estados e municípios (AFFONSO, 1995). Entretanto, Abrucio e Costa (1998) explicitam que há distorção do papel da União em relação ao que determina a Constituição Federal de 1988, a qual aponta que esse ente federado cumpra com suas funções de promover, prioritariamente, a universalização e a equidade no ensino público, incentivando, financiando e fornecendo assistência técnica aos estados e municípios.

O Estado tem utilizado desses e de outros argumentos para difundir a ideia de que a descentralização de responsabilidades sociais se faz necessária em decorrência das novas exigências do capital. No contexto das políticas educacionais,

o financiamento da educação básica é o campo que mais teve representatividade. O regime de colaboração se estabelece enquanto instrumento necessário à garantia de padrões mínimos de equidade e qualidade da educação ofertada por estados e municípios, levando em consideração as assimetrias existentes no território brasileiro.

As principais transformações na estrutura da educação básica brasileira após a Constituição Federal de 1988 se deram a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1995, fruto de um plano de gestão fundamentado em ações descentralizadoras e de um ajuste fiscal referenciado nas políticas fundamentadas no neoliberalismo.

Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

A primeira medida na gestão de Fernando Henrique Cardoso foi a Emenda Constitucional nº 14/1996 (BRASIL, 1996), que objetivou definir o regime de colaboração e a redistribuição de recursos entre os entes federados. Por outro lado, mesmo essa emenda estabelecendo o papel suplementar da União, manteve a necessidade de explicitação das diretrizes que permitissem operacionalizar o regime de colaboração entre estados e municípios quanto à oferta do ensino fundamental. Essa Emenda modificou o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de modo que reduziu a participação da União na aplicação dos recursos vinculados, constitucionalmente, e ampliou as responsabilidades das esferas estaduais e municipais com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do

Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), pela Lei n. 9.424/96 (BRASIL, 2009).

Esse Fundo contábil, conforme descrito no art. 60 da ADCT, reservou recursos da vinculação de impostos à educação dos governos estaduais e municipais, na proporcionalidade de, no mínimo, 60% destinado anualmente à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público e 40% do total direcionado às despesas diversas consideradas como de “manutenção e desenvolvimento do ensino”, na forma prevista no artigo 70 da Lei nº 9.394/96 (LDB) (BRASIL, 1996).

A reorganização na distribuição dos recursos destinados à educação pelo Fundef demonstra a prioridade no ensino fundamental em função de outras etapas da educação básica. Tal fato não aconteceu por acaso, uma vez que estava relacionado com as orientações superiores dos organismos internacionais, das novas demandas do processo produtivo e, conseqüentemente, de princípios da gestão gerencial, cujo termo integra as proposições da reforma educacional² brasileira durante a gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

Os recursos financeiros que compunham o Fundef eram originários de 15% de impostos, Lei Complementar n. 87/96 e complementação da União.

A complementação da União ao Fundef era calculada a partir do valor mínimo nacional por aluno/ano. Os fundos estaduais e municipais recebiam esse complemento quando não podiam arcar com os custos acarretados pelo valor do aluno/

2 Segundo Popkewitz (1997), as reformas educacionais constituem-se como instrumentos que visam promover o desenvolvimento econômico e as mudanças nos padrões culturais, tendo em vista um escopo de solidariedade nacional.

ano. A definição desse valor mínimo por aluno era realizada mediante decreto presidencial em meio à vigência do fundo.

Considera-se que ocorreu uma baixa participação de recursos por intermédio do governo federal, limitando a potencialidade do efeito redistributivo desse fundo, e que o valor do custo aluno era baixo. Um dos seus objetivos do fundo seria reduzir as desigualdades escolares entre estados e municípios, bem como democratizar o acesso à educação. Todavia, esses objetivos não foram plenamente contemplados, visto que a maior parte dos recursos destinados ao ensino fundamental era proveniente dos estados e municípios, e não da União.

Davies (1999) argumenta que, com o Fundef, o governo federal diminuiu de 50% para menos do que o equivalente a 30% o percentual da receita vinculada à educação, direcionada à erradicação do analfabetismo e à manutenção de desenvolvimento do ensino fundamental.

De acordo com Pinto (2002), o Fundef representava, para o Executivo, um grande instrumento. “Contudo, a possibilidade de reduzir as diferenças entre estados nos gastos por aluno não se transformou em realidade porque, como já vimos, o governo federal não cumpriu o papel que lhe cabia de equalizar os gastos” (PINTO, 2002, p. 128).

Em outra perspectiva, Rosinholi (2010, p. 9) compreende que o Fundef praticamente universalizou o ensino fundamental, de modo que “induziu à municipalização do ensino, alterando substancialmente o perfil de sua oferta no país. Ademais, representou aumento salarial dos docentes nas regiões mais pobres e avançou ao estabelecer o custo-aluno em nível estadual”, visto que ocorreu a descentralização de recursos, em conta própria, por meio das agências do Banco do Brasil, de cada governo estadual e municipal.

Além do Fundef, outra medida de destaque para a política educacional brasileira no governo de Fernando Henrique Cardoso foi a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96. Essa legislação representa um avanço no processo de definição do regime de colaboração e no arranjo federativo esboçado com a Constituição Federal de 1988. Essa LDB fundamenta-se no princípio de que o direito universal à educação deve ser assegurado para todos, acarretando modificações em relação às leis anteriores, como a inclusão da educação infantil (creches e pré-escolas) enquanto primeira etapa da educação básica.

A LDB de 1996 define a cooperação enquanto mecanismo intrínseco das responsabilidades de cada ente federado, no momento em que dispõem no art. 9º que a União, em colaboração com os estados, Distrito Federal e municípios, é responsável por estabelecer competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

Considera-se que a política de fundos instituída no governo de Fernando Henrique Cardoso e a LDB são instrumentos que visam à superação dos obstáculos federativos e à implementação do regime de colaboração. Essas legislações definiram os estados e municípios enquanto entes federados, responsáveis pela oferta da educação básica pública. Outrossim, estabeleceram critérios de gasto público com a educação, com o intuito de combater a desorganização administrativa e fiscal, bem como estabelecer mecanismos na distribuição de recursos e nas atribuições dos entes federados.

Nesse governo também ocorre a promulgação da Lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2011), que se refere ao Plano Nacional de Educação (PNE). Nessa lei, apresenta-se um diagnóstico da realidade socioeducacional brasileira, diretrizes e metas que

deveriam ser alcançadas em um prazo de até dez anos, bem como a obrigatoriedade de os estados, Distrito Federal e municípios elaborarem seus respectivos planos decenais de educação, a exemplo da União. A institucionalização do PNE está prevista no artigo 214 da Constituição Federal de 1988 ao dispor que os planos devem ter duração de dez anos objetivando “[...] articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino [...]” (BRASIL, 2009, documento online sem paginação).

O PNE (2001-2011) oportuniza o aprimoramento contínuo do regime de colaboração, que deve ocorrer não só entre União, estados e municípios, mas também, sempre que possível, entre entes da mesma esfera federativa, mediante ações, fóruns e planejamento interestaduais, regionais e intermunicipais.

As metas 19 e 20 do PNE abordam o financiamento e a gestão, propondo o aperfeiçoamento do regime de colaboração entre os sistemas de ensino visando a uma ação coordenada entre entes federativos, compartilhando responsabilidades, com base nas funções constitucionais próprias e supletivas. Observa-se, pois, que o regime de colaboração carece de aprimoramento, tendo em vista que o documento não apresenta com clareza as responsabilidades de cada ente federado.

Com relação ao financiamento, no primeiro momento, havia uma meta de elevar o índice de investimento público na educação, todavia, ela foi vetada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. Tal meta determinava a elevação, na década, mediante esforço conjunto da União, estados, Distrito Federal e municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB aplicados em educação, a fim de atingir o mínimo de 7%. Para tanto, os recursos deveriam ser ampliados, anualmente,

à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano, e de 0,6% no quinto ano (BRASIL, 2001).

O veto a essa meta representou limitação para o avanço de toda a educação brasileira e entraves para implementação do PNE, uma vez que este não citava fontes de recursos financeiros adicionais previstos para esse fim.

A política de financiamento da educação no governo de Fernando Henrique Cardoso, em face das políticas neoliberais, implementadas no contexto da reforma do Estado brasileiro, em decorrência dos interesses do capital internacional, adotou “como pressuposto básico o postulado de que os recursos existentes para a educação no Brasil são suficientes, cabendo apenas otimizar a sua utilização por meio de uma maior focagem nos investimentos e uma maior ‘participação’ da sociedade” (PINTO, 2002, p. 125).

Na avaliação de Anderson (2002), a característica que define o governo FHC tem sido o neoliberalismo “*light*”, do tipo que predominou nos anos 90. A dinâmica fundamental do neoliberalismo se ergue sobre dois princípios: a desregulamentação dos mercados e a privatização dos serviços. Após oito anos, os resultados estão aí, evidentes: estagnação crescente, salários reais em queda, desemprego em nível nunca visto e uma dívida estrondosa. O regime foi condenado aos seus próprios termos.

Cury (2017) entende que, em matéria de política educacional e financiamento da educação, o Fundef representou um impacto maior do que a própria LDB, Lei nº 9.394/96. Para ele, a Lei do Fundef tange, ao mesmo tempo, o pacto federativo e o sistema de financiamento do ensino obrigatório, seja pela subvinculação, seja pelo maior controle dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento da educação.

Os possíveis recursos adicionais ao financiamento da educação pública poderiam ser provenientes dos setores

privados, mediante parcerias público-privadas ou de trabalho voluntário, a exemplo do projeto “Amigos da escola”³. Frigotto e Ciavatta (2003) consideram que o governo de Fernando Henrique Cardoso foi um retrocesso tanto no plano institucional, quanto no organizativo e, particularmente, no âmbito pedagógico. Eles chegaram a essa conclusão em função do tipo de projeto social e educativo assumido por esse governo, subordinado aos interesses dos organismos internacionais.

Quanto à questão da colaboração federativa, considera-se que “as primeiras iniciativas com o objetivo de fortalecer o regime de colaboração e estabelecer ações supletivas e redistributivas da União para com os entes subnacionais tiveram lugar no governo de Fernando Henrique Cardoso” (CABRAL NETO; CASTRO; BARBALHO, 2014, p. 60). Essas iniciativas ocorreram, especialmente, mediante o Fundef, que possuía um caráter redistributivo dos recursos públicos educacionais. Os autores também evidenciam a criação de um conjunto de programas e parâmetros nacionais para apoiar os estados e os municípios na organização dos seus sistemas de ensino. Essas iniciativas, conforme sugerem os autores, estariam relacionadas com uma tentativa de constituir um regime de colaboração. Entre esses programas, destaca-se o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), idealizado no âmbito do Fundo escola (2001), compondo um elenco de 22 planos e projetos, decorrente de um acordo firmado entre o Ministério da Educação (MEC) e o

3 “Amigos da Escola” é um projeto criado pela Rede Globo (TV Globo e emissoras afiliadas) no ano de 1999 que incentiva o voluntariado nas escolas, com o objetivo de melhorar as condições nas escolas públicas. Segundo Calderón (2007, p. 2), esse projeto “[...] surgiu em um momento caracterizado pela hegemonia, na opinião pública, de uma ideologia focada no chamado Terceiro Setor e em sua importância para o combate dos principais problemas socioambientais do país”.

Banco Mundial, objetivando modernizar a gestão educacional utilizando a lógica do mercado.

A política educacional na gestão de Fernando Henrique Cardoso satisfazia as exigências do mercado e dos organismos internacionais, visando a um modelo de desenvolvimento que alcançasse repercussões na economia mundial. Nesse contexto, a política educacional era direcionada ao alcance desses objetivos, pautada nos princípios de descentralização, privatização e qualidade.

Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva representou mais semelhanças, continuidades e permanências do que descon-tinuidade, diferenças e rupturas com o governo de Fernando Henrique Cardoso. Segundo Davies (2016, p. 41), “uma caracte-rística comum a ambos os governos é a centralização federal das decisões maiores da política educacional (e também da fiscal/econômica) que afetam a educação básica, a cargo de Estados, Distrito Federal (DF) e municípios”.

O documento intitulado *Uma escola do tamanho do Brasil* materializa os compromissos eleitorais do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, apresentando um conjunto de propostas para toda a educação brasileira. Evidencia propostas voltadas diretamente para o regime de colaboração, das quais destacam-se duas:

[...] 6. Redefinir as competências no regime de cola-boração a ser implantado entre os entes federados

buscando reverter o atual processo de municipalização predatória da educação. [...] 10. Regulamentar, em lei complementar federal, o parágrafo único do Artigo 23 da Constituição Federal - “normas para cooperação entre União, Estados e Municípios (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2002, p. 12-13).

Para o financiamento da educação, as propostas eleitorais propunham superar a grave situação educacional diagnosticada na época, em consonância com as reivindicações da sociedade civil organizada, que refletiram nos avanços políticos feitos no âmbito do Congresso Nacional, na ocasião da aprovação do PNE (2001-2011). Um desses avanços seria que os percentuais de gastos públicos em educação quanto ao PIB fossem elevados para o mínimo de 7% no período de dez anos. Entretanto, esse aumento do investimento público na educação não ocorreu (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2002).

Os organismos internacionais, bem como os princípios do gerencialismo⁴ continuaram a influenciar a política educacional brasileira. Vale salientar que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva representou avanços na qualidade social como um todo, inclusive na educação. Porém, os princípios tanto da qualidade gerencial como da qualidade social balizaram suas diretrizes.

De acordo com Gentili e Oliveira (2013), a mudança na política educacional no governo Luiz Inácio Lula da Silva caracterizou-se por ser democrático-popular e reverteu significativamente o desinvestimento social que havia marcado a gestão anterior, pautada nas políticas neoliberais. A partir do

4 O gerencialismo é entendido como um modelo organizacional que traz ao setor público técnicas administrativas do setor privado para a efetividade da gestão pública. No Brasil, esse modelo começou a ganhar espaço com a redemocratização do papel do Estado, tornando-se a essência da sua Reforma.

ano de 2003, as políticas públicas estavam sendo conduzidas para promover a equidade na distribuição de renda, resultando no acesso da parcela mais pobre da sociedade aos direitos. Sendo assim, “o aumento progressivo e sistemático do gasto público social durante os dois governos do presidente Lula é uma clara evidência disso, chegando a R\$ 638,5 bilhões, 15,24% do Produto Interno Bruto (PIB)” (GENTILI; OLIVEIRA, 2013, p. 254).

A Emenda Constitucional n. 14/96 (BRASIL, 1996) dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988 e ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). A redação do art. 60 amplia a subvinculação para 20% de recursos constitucionais para a manutenção e desenvolvimento da educação básica e a remuneração condigna dos trabalhadores da educação.

Por intermédio do Fundeb (EC n. 53/2006) (BRASIL, 2006), os critérios para a complementação da União são definidos, passando a exercer papel supletivo e participativo do esforço federativo cooperativo.

A complementação da União está prevista para aqueles estados e municípios que não atingirem os valores mínimos determinados pelo custo aluno, especificado para cada modalidade de ensino, sendo tal complementação fixada pelo Poder Executivo. E o total a ser complementado pela União é de, no mínimo, 10% do total de recursos colocados no fundo pelos estados e municípios. Isso significa dizer que “se, por exemplo, em um determinado ano, o total de recursos dos Estados e Municípios pertencentes ao Fundeb for de 80 milhões, o governo federal alocará pelo menos 8 milhões como complemento ao Fundeb” (AMARAL, 2012, p. 137-138).

A política de fundos repercutiu sobre a assimetria dentro dos municípios de um mesmo estado e normatizou, ainda que

de forma limitada, formas de colaboração entre esses entes federados. Contudo, mesmo com o Fundeb, essa política não foi suficiente para sanar as desigualdades entre os estados e as regiões brasileiras, portanto não pode ser considerada um instrumento de equalização para o sistema educacional brasileiro. Com efeito, apesar da significativa melhoria do formato de participação da União no Fundeb, a Emenda Constitucional nº 53/2006 não modificou de maneira substancial o papel constitucional da União no financiamento educacional. Assim, a União permanece assumindo um papel suplementar emergencial, ou seja, participa apenas quando os fundos estaduais não alcançam o valor mínimo por aluno.

Pinto (2007) salienta que a maior importância do Fundeb é o fato de haver resgatado o conceito de educação básica como direito, bem como fortalecido o controle social. Todavia, o autor considera que o Fundeb não enfrentou os dois principais problemas da política de fundos, sendo eles:

- 1) a inexistência de um valor mínimo por aluno que assegure um ensino de qualidade e que impeça as disparidades regionais; 2) embora o fundo seja único no âmbito de cada unidade da Federação, os alunos permanecem atendidos por duas redes distintas, com padrões de funcionamento e de qualidade distintos e que dificilmente conseguem estabelecer um regime de colaboração (PINTO, 2007, p. 894).

Conforme Abrucio (2010), seria necessário que a União não só complementasse o dinheiro que falta para chegar à meta básica, mas também que fizesse política redistributiva independente disso. Caso contrário, “a equalização se dá num patamar mínimo, e as redes dos estados mais ricos tendem a ter

uma diferença substancial de condições em relação aos demais” (ABRUCIO, 2010, p. 64).

Ademais, o Fundeb apresentou repercussões positivas para a valorização da carreira e remuneração dos professores das redes públicas estaduais e municipais de ensino. Essa melhoria aconteceu não apenas por conta da obrigatoriedade legal de, no mínimo, 60% dos recursos, tanto do Fundef, quanto do Fundeb, serem destinados, exclusivamente, ao pagamento da remuneração desses profissionais, mas também em razão de a legislação do Fundeb destacar a necessidade da implementação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais da educação escolar pública, definindo um prazo para elaboração ou adequação de planos de carreira, no âmbito dos estados, municípios e do Distrito Federal.

No governo de Inácio Lula da Silva tem-se, também, o Plano de Desenvolvimento da Educação de 2007, com o principal objetivo de melhorar a qualidade da educação brasileira mediante ações e programas que abarcam todos os níveis, etapas e modalidades de ensino. O eixo articulador estratégico de descentralização de sua política é o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Plano de Metas Compromisso). A execução de seus programas e ações ocorre por meio da vertente do Plano de Ações Articuladas (PAR) nos estados e municípios (CAMINI, 2013).

Na organização do PDE são reunidas dezenas de programas independentes, sem articulação entre si, desenvolvidos no âmbito do MEC, expressando a mesma orientação das políticas descentralizadas, focadas em público-alvo específico e implementadas em nível local, tentando resgatar o protagonismo do Estado, mais especificamente do Ministério da Educação.

O PDE constitui-se, portanto, de um conjunto de ações complementares que visa se estabelecer como política de Estado, de forma a considerar a relação entre educação, desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, sendo essa relação uma possibilidade do enfrentamento dos problemas da desigualdade brasileira. Para que o conjunto de ações que compõem o PDE atinja seu objetivo, o governo federal estabelece, como prerrogativa, o regime de colaboração entre Distrito Federal, estados e municípios.

Simultaneamente ao lançamento do PDE, promulga-se o Decreto nº 6.094/2007 (BRASIL, 2007a) dispondo a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, bem como a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Esse plano de metas é o mecanismo que operacionaliza o PDE.

Conforme o art. 1º do decreto, “o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007a). A vinculação do município, estado ou Distrito Federal ao compromisso far-se-á por meio de termo de adesão voluntária na concepção do Plano de Ações Articuladas (PAR). De acordo com o art. 9º do Decreto nº 6.094/2007, “o PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa ao cumprimento das metas do Compromisso e à observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007a, documento online sem paginação). Estabelece, pois, formas de

colaboração entre os entes da federação. A União, por conseguinte, responsabiliza os estados e municípios pelo compromisso na busca de bons resultados.

Camargo, Pinto e Guimarães (2008) estabelecem crítica ao PDE considerando a falta de definição financeira, necessária ao cumprimento das metas. Segundo os autores, o Decreto nº 6.094/2007, do ponto de vista do financiamento, prima pela desobrigação do governo federal.

Com base no art. 5º da Emenda Constitucional nº 59/2009 (BRASIL, 2009), o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição, o percentual referido no *caput* deste artigo será de 12,5 % (doze inteiros e cinco décimos por cento) no exercício de 2009, 5% (cinco por cento) no exercício de 2010, e nulo no exercício de 2011 (BRASIL, 2009, documento online sem paginação).

Dessa forma, considerando as novas determinações, são excluídos da educação os efeitos da DRU, progressivamente, a partir do ano de 2006 até 2011. Essa medida representaria mais recursos para a educação brasileira, sendo uma reivindicação antiga da sociedade e de movimentos ligados à educação. Todavia, convém destacar que, nos governos posteriores, a DRU foi retomada sob a justificativa do pagamento da dívida pública e de que parte dos recursos arrecadados com a desoneração seriam destinados para outras áreas sociais.

A Emenda Constitucional nº 59/2009 também altera a redação do art. 214 da Constituição Federal passando a exigir que, em lei federal, seja estabelecido o Plano Nacional de

Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração e que conduza, entre outras coisas, ao estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB). A definição do SNE deve ser procedida da institucionalização do regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Esse governo, de fato, trouxe inovações para a gestão das políticas públicas e, no caso da política educacional, investiu fortemente na estratégia de parcerias com estados e municípios para a realização de inúmeros programas nas escolas públicas.

Entretanto, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, no que se refere ao financiamento da educação pública, não empreendeu um aumento considerável de recursos, de forma que aumentasse o investimento público, a fim de alcançar os 7% do PIB, conforme, inicialmente, determinava o PNE (2001-2010).

Governo de Dilma Vana Rousseff (2011-2016)

Para o cumprimento das metas prometidas, a gestão da presidente Dilma Vana Rousseff apostava em um modelo que proporcionasse crescimento econômico com redução da pobreza e das desigualdades. Para a educação, propunha ampliar a rede de atendimento das escolas e investir 7% do PIB em educação.

Não obstante a necessidade de mais investimento em políticas sociais, no primeiro ano do mandato foi promulgada a Emenda Constitucional nº 68 de 2011, que altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, prorrogando,

até o ano de 2015, a DRU, sob o argumento da preservação da estabilidade econômica, ajuste fiscal e aferição de maior flexibilidade à gestão do orçamento da União. Apesar de o § 2º e o § 3º do art. 1º dessa emenda constitucional aferirem que, para essa DRU, seriam excluídos os recursos do Salário Educação e o efeito do cálculo dos recursos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, compreende-se que a DRU retira, por meio legal, 20% da base da receita de impostos sobre a qual incide o percentual mínimo obrigatório de 18% da União.

Ao desonerar receitas, a DRU autoriza alocar os recursos orçamentários de modo que melhor se ajuste aos interesses políticos e partidários do ajuste fiscal do Estado. Essa prorrogação da DRU acompanha as mesmas ações dos governos anteriores, já que, na concepção de Dias (2011), a reforma fiscal no atual ordenamento jurídico e político seria uma das tarefas mais difíceis de uma gestão presidencial. Nesse caso, “a alternativa mais pragmática, mas de menor grau de transparência, é prorrogar mais uma vez a DRU, para possibilitar uma maior flexibilidade orçamentária e assegurar a obtenção do superávit primário” (DIAS, 2011, p. 21).

No mandato do governo Dilma ocorreu a aprovação do Plano Nacional de Educação (2014-2024) com extensão aos Estaduais e Municipais com o apoio do Ministério da Educação em regime de colaboração com os entes federativos.

Plano Nacional de Educação (2014-2024) – Lei 13.005/2014

Em meio a esse conjunto de limitações, o PNE é aprovado e, nesse contexto, sua meta 20 é destaque. Nela é estabelecido um conjunto de 12 estratégias para que a percentagem dos 10% do PIB seja alcançada. As cinco primeiras estratégias fazem referência ao aperfeiçoamento e ao aprimoramento de políticas já existentes no financiamento da educação brasileira, como a garantia de fontes permanentes e sustentáveis, mecanismos de controle social e acompanhamento das metas de investimento público em educação. Na sexta, sétima, oitava e décima estratégia é apresentado um conceito novo no âmbito da legislação brasileira, o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e o Custo Aluno Qualidade (CAQ), mecanismos esses de estabelecimento de padrão mínimo de qualidade por aluno definido nacionalmente. O CAQ é considerado um parâmetro para o investimento relativo aos 10% do PIB, conforme a estratégia 20.7 – implementar o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar.

As estratégias sobre o CAQi e CAQ no PNE são avanços jurídico-institucionais dessa legislação. Todavia, é importante ressaltar que a sua legalização junto aos órgãos competentes tem enfrentado barreiras pelo argumento do comprometimento

de recursos do governo federal sem uma definição legal das novas fontes de recursos para a educação básica. A exemplo, tem-se o parecer do CNE nº 08/2010 (BRASIL, 2010), que foi aprovado pela Câmara de Educação Básica (CEB) que, por consequente, acatou a definição do CAQi determinada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Entretanto, não foi aprovado pelo MEC e, em consequência, após oito anos da elaboração desse parecer e quatro anos da promulgação do PNE, o CAQi ainda não foi implementado.

O valor mínimo por aluno atualmente utilizado é atrelado ao Fundeb, que, no caso, vincula-se à disponibilidade orçamentária e não nos insumos necessários à garantia da qualidade.

Em 2016, foi publicada a Portaria do MEC nº 142/2016, que instituiu a Comissão Interinstitucional para Implementação do CAQi e CAQ, com as mesmas representações do GT anterior, criado pela Portaria nº. 459/15, acrescidas de indicações do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, além da Secretaria Executiva do MEC. Nessa portaria não está mencionada a data de implementação do CAQ, e sim atribuições relacionadas a: metodologia, mecanismos federativos de colaboração e levantamento de fontes de financiamento. Até o momento, no caso, não foram encontrados resultados divulgados sobre os trabalhos dessa comissão. Em consequência, implica descumprimento pela União, desde junho de 2016, da Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014).

Outro cenário desfavorável ao CAQ foi o veto pelo presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia ao art. 21 do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 1, de 2017, que “dispõe sobre as diretrizes

para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências”. Nele estava explícito o cumprimento das estratégias previstas na meta 20 do Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Essa lei contém outras estratégias relevantes à garantia da efetivação dessa meta 20.

Sena (2016) discorre que a estratégia 20.9 indica que as normas de cooperação entre os entes federados, em matéria educacional, devem abranger a articulação do Sistema Nacional de Educação (SNE). Essa medida é produto da estrutura federativa brasileira, delineada na Constituição Federal de 1988. “O federalismo cooperativo caracteriza-se por formas de ações conjuntas entre as instâncias de governo, de forma que as competências não são partilhadas, mas antes compartilhadas” (SENA, 2016, p. 95).

Os estados e municípios têm a responsabilidade de homologar seus Planos Estaduais e Municipais, observando o compromisso com os processos de coordenação e de colaboração federativa. No entanto, ainda é necessário avançar nos “mecanismos, critérios e situações em que cabe ação pública de responsabilização do gestor máximo do executivo municipal ou estadual por retrocesso nos resultados educacionais das redes sob sua responsabilidade” (MAIA, 2017, p. 313).

Destaca-se que a proposta da lei de Responsabilidade Educacional (estratégia 20.11 do PNE) deve estar diretamente relacionada à ampliação do investimento público em educação pública e da regulamentação do regime de colaboração e do SNE, sendo pautas comuns, embora cada uma necessite de regulamentação própria em lei. Assim, a melhoria da qualidade da educação está imbricada com a solução de questões federativas.

Percebe-se que a União é o ente que menos gasta com educação, apesar de deter a maior capacidade financeira. O

município, entretanto, é aquele que possui menor capacidade financeira, mas aquele que adquire a maior responsabilidade no financiamento da educação, considerando o número de matrículas da educação básica sob sua responsabilidade. Ressalta-se que, nos termos constitucionais, cabe à União exercer a função redistributiva e supletiva, de forma garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos demais entes federados.

De modo semelhante, o gasto público em instituições privadas e sem fins lucrativos e/ou a isenção fiscal dessas instituições ocupa uma margem considerável da despesa em educação, que não soma diretamente em benefício da educação pública.

Em face dessas informações, nota-se o desafio para que a meta 20 do PNE seja cumprida, pois, até 2024, essa percentagem necessita, praticamente, ser dobrada para que se alcance os 10%. Em 2019, já deveria alcançar os 7%, ou seja, é necessário até lá investir mais 1,5% do PIB – algo que, considerando o atual contexto econômico e político do Brasil, é provável que não aconteça.

Nesse diapasão, a maior parte do orçamento geral da União tem sido consumido pelo pagamento de juros e amortização da dívida pública, segundo evidenciam os dados do Tesouro Nacional dos últimos anos. O segundo mandato do governo Dilma Vana Rousseff é marcado por um conjunto de ações decorrentes de um esforço para alocar aliados preferenciais em lugares estratégicos e cortar gastos para fazer caixa e honrar os compromissos com o pagamento dos juros e amortização da dívida pública.

Governo de Michel Miguel Elias Temer Lulia (2016-2018)

No governo Temer, a medida que adquiriu maior expressividade e impacto foi a do Novo Regime Fiscal, que resultou na aprovação da Emenda Constitucional nº 95, em dezembro de 2016. O Novo Regime Fiscal tem o propósito de “em linhas gerais, valer como instrumento normativo para endereçar a crise econômica na qual se encontra o país, causada, conforme o diagnóstico do governo, pelo acelerado crescimento do endividamento do governo central como proporção do PIB” (GOMES, 2016, p. 34).

A crescente dívida pública é a causa da implementação da Emenda Constitucional nº 95/2016 (BRASIL, 2016b), a fim de manter a preservação da sustentabilidade da economia brasileira, de modo que haja crescimento e controle dos gastos e endividamento público, garantindo um resultado primário positivo.

Essa emenda constitucional altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Tem o objetivo de limitar o crescimento em termos reais⁵ da despesa primária da União, por um intervalo de 20 anos, ou seja, até 2036 (BRASIL, 2016a).

Em conformidade com o § 6º do Inciso V e art. 107 da Emenda Constitucional nº 95/2016, algumas despesas não estão incluídas na base de cálculo e sujeitas ao teto. É o caso dos recursos provenientes do Salário Educação (§6º do art. 212 da Constituição Federal/88) e os recursos referentes à complementação da União

5 Valor real, na economia, diz respeito ao valor nominal após ser ajustado em relação à inflação, com base em um dado índice de preços. Portanto, o valor real é o valor monetário nominal deflacionado, ou inflacionado. Já o valor nominal não considera a evolução dos preços na economia, ou seja, a inflação.

para o Fundeb (Incisos V e VII do caput do art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Segundo o art. 110 da emenda citada, a educação e a saúde, até o exercício financeiro de 2017, estavam isentas dos efeitos do Novo Regime Fiscal, valendo a regra anterior. Para essas duas áreas, somente a partir do exercício financeiro de 2018 os aumentos reais estão vedados, aplicando-se os valores do exercício imediatamente anterior corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Aplicado (IPCA) (Art. 107, § 1º, II) (BRASIL, 2016).

Tal como versa o § 3.º, inciso II do art. 102, nos exercícios posteriores a 2017, o limite dos gastos corresponderá ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA, seguindo essa regra, sucessivamente, para os próximos anos. Dessa forma, apenas aumentos nominais são possíveis.

A Emenda Constitucional nº 95/2016, ao congelar por vinte anos os investimentos em áreas prioritárias como a saúde e educação, compromete direitos fundamentais garantidos na Constituição Federal de 1988. Entende-se que está sendo diminuída a proteção das referidas áreas, mesmo nos casos em que ocorra o retorno do crescimento da economia brasileira e, respectivamente, da sua receita.

E entre o conjunto de consequências negativas que o novo regime fiscal introduz, tem-se o fato de retirar a obrigatoriedade de se aplicar percentuais mínimos sobre a receita de impostos da União para saúde e educação e implementar uma nova metodologia de cálculo, utilizando-se o IPCA.

O novo regime fiscal inviabiliza o aumento de investimento em educação por parte do governo federal nos próximos vinte anos, considerando que este não conseguirá variações maiores que a do IPCA do ano anterior. Em consequência disso,

haverá retrocesso dos valores reais que foram aplicados em 2017 nas próximas duas décadas.

Esse quadro inviabiliza o cumprimento das metas do PNE (2014-2024), mesmo com a futura projeção dos recursos oriundos da exploração dos *royalties* do petróleo. Esses recursos “não poderiam ser incorporados às despesas primárias associadas à educação, pois o acréscimo desses recursos financeiros poderia causar uma extrapolação da barreira imposta pelo IPCA” (AMARAL, 2016, p. 661).

A única possibilidade de que a meta 20 do PNE (2014-2024) seja cumprida seria se o PIB, nos próximos vinte anos, tivesse crescimento negativo. Assim, em 2024, os valores corrigidos pelo IPCA de 2017 poderiam equivaler aos 10% ou mais do PIB. De qualquer forma, se esse quadro ocorresse, haveria um verdadeiro caos na economia brasileira, ocasionando elevados níveis de desigualdade social. Todavia, as projeções atuais são de que o PIB brasileiro apresente crescimento nos próximos anos, inclusive com valores superiores ao IPCA (AMARAL, 2016).

Entende-se que, ao mudar a forma de vinculação de recursos para a educação e saúde, as garantias constitucionais foram abaladas. Com essa regra, os próximos governantes não terão autonomia sobre o orçamento, enquanto perdurar essa EC nº. 95/2016. Nessa conjuntura de impossibilidades, é importante mencionar que os recursos, advindos da complementação da União por meio do Fundeb para os governos subnacionais, não sofrem os efeitos do Novo Regime Fiscal.

O Fundeb tem sua vigência até 2020. O novo Fundeb foi aprovado no Senado Federal em 25 de agosto de 2020, tendo, dentre algumas alterações, o acréscimo na percentagem da complementação de recursos pela União e a inclusão do Custo Aluno Qualidade (CAQ).

As medidas de austeridade, implementadas no citado governo, não ficaram restritas aos efeitos da Emenda Constitucional nº 95/16. Outras ações apresentam reflexo no financiamento da educação, no caso: a) as mudanças nas regras da exploração do Pré-sal, por meio de leis federais de 2016 e 2018, privatizando a exploração do Pré-sal, abrindo espaços para que os recursos não sejam aplicados, necessariamente, nas áreas mais importantes, no caso, alterar a distribuição de *royalties* destinados à saúde e educação; b) a prorrogação da DRU até 31 de dezembro de 2023, sendo decorrente da Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016 (BRASIL, 2016b).

A DRU faz parte daquelas soluções tipicamente brasileiras, pois transforma em permanente algo que é apresentado como provisório e, sempre que o prazo de sua vigência está por vencer, acaba sendo renovada sob o argumento da crise e da possível ingovernabilidade financeira do país. Nesse contexto, a DRU, também, fragiliza o pacto federativo, considerando que retira partes dos recursos que deveriam ser transferidos aos governos subnacionais em função das necessidades que a União considera mais relevantes, como o pagamento da dívida pública (SCAFF, 2015).

O governo de Michel Miguel Elias Temer Lulia terminou em 2018. Apesar de sua gestão ter ocupado um espaço de tempo curto, foi o suficiente para implementar um conjunto de medidas que desconstroem os históricos avanços das políticas educacionais nos últimos anos. Sabe-se que tais avanços ainda não seriam suficientes para garantir plenamente uma educação pública de qualidade. Contudo, havia uma agenda pública que minimamente representava avanços direcionados ao financiamento da educação básica e ao estabelecimento do regime de colaboração fundamentado no equilíbrio federativo, mediante a implementação do PNE (2014-2024).

Considerações

A primeira medida de grande impacto para a educação no governo de Inácio Lula da Silva foi a redefinição da política de financiamento da educação básica, mediante implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica (Fundeb), aprovado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494 de 2007 (BRASIL, 2007b) para o período 2006-2020, tendo como um dos princípios a melhoria na formação e no salário dos profissionais da educação, ampliando o atendimento educacional.

Nesse governo, além de haver o destaque ao combate à pobreza – o que garantiu sua popularidade entre a maioria da população, ao longo de seus mandatos –, representou repercussão para a política educacional brasileira a Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em abril de 2010, com o tema Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Conforme o documento de referência dessa conferência, ela constitui um espaço democrático de construção de acordos entre atores sociais, que, expressando valores e posições diferenciadas sobre os aspectos culturais, políticos e econômicos, apontam renovadas perspectivas para a organização da educação nacional e para a formulação do PNE.

Outra medida que apresentou repercussões para o avanço do regime de colaboração nas políticas educacionais e seu financiamento foi a promulgação da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. A citada emenda acrescenta ao § 3º do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual

da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, de que trata o art. 212 da Constituição Federal; além disso, dá nova redação aos incisos I e VII do Art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a 17 anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica; do mesmo modo, dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção nesse dispositivo de inciso VI (BRASIL, 2009). A meta é a sua efetiva implementação, progressivamente, até o ano de 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União (art. 6º da EC nº 59) (BRASIL, 2009).

Durante o primeiro mandato de Dilma Vana Rousseff (2011-2014), as principais políticas que apresentaram repercussões para a educação, seu financiamento e os avanços para o estabelecimento do regime de colaboração se deram em meio à articulação e aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) para o período 2014-2024, que teve início no governo Lula com a Conae 2010, estendendo-se à Conae 2014. As deliberações dessa conferência tornaram a pauta da sociedade civil relevantes no processo de tramitação do novo plano, sendo a proposta mais importante a elevação de investimento público em educação de modo que alcançasse os 10% do PIB. Essa conquista aconteceu mediante um conjunto de embates com o governo federal. Ressalta-se que a Emenda Constitucional nº 59, em seu art. 6º que acrescenta o inciso VI no art. 214 da Constituição Federal, define a necessidade do estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB.

Em 12 de maio de 2016, Dilma Vana Rousseff deixou o Palácio do Planalto, sob acusação de haver cometido crime de responsabilidade fiscal e pedaladas fiscais, ocasionando

seu *impeachment* e sendo sucedida pelo vice-presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

No governo Michel Temer, as medidas de austeridade implementadas não ficaram restritas aos efeitos da Emenda Constitucional nº 95/16. Outras ações apresentam reflexo no financiamento da educação, no caso: a) as mudanças nas regras da exploração do Pré-sal, por meio de leis federais de 2016 e 2018, privatizando a exploração do Pré-sal, de modo a abrir espaços para que os recursos não sejam aplicados, necessariamente, nas áreas mais importantes, no caso, possibilitando alterar a distribuição de *royalties* destinados à saúde e educação; b) a prorrogação da DRU até 31 de dezembro de 2023, sendo decorrente da Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016.

Nos quatro governos analisados não se detectaram decisões políticas para a elevação do índice de investimento de recursos na educação básica brasileira. Arranjos educacionais e a implementação de fundos contábeis foram aspectos predominantes, porém, não caracterizando recursos novos, mesmo com a proposta de 10%, constante da meta 20 do PNE de 2014. Destacam-se, prioritariamente, mecanismos ou planos governamentais de regime de colaboração entre a União, estados e municípios por meio de assistência técnica e financeira.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo, SP: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998. (Série Pesquisas, 12).

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. p. 39-70. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2018.

AFFONSO, Rui de Brito Álvares. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. *In*: SILVA, Pedro Luiz Barros; AFFONSO, Rui de Brito Álvares (org.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 57-75.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: Liber Livro, 2012. 224 p.

AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**: RBPAE, Goiânia, v. 32, n. 3, p. 653-673, 21 dez. 2016. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/70262>. Acesso em: 20 ago. 2018.

ANDERSON, Perry. Entrevista. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 10 nov. 2002. Caderno especial, p. 9-10. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1011200228.htm>. Acesso em: 30 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 142, de 22 de fevereiro de 2018**. Anexo I. Institui o Programa Mais Alfabetização, que visa fortalecer e apoiar as unidades escolares no processo de alfabetização dos estudantes regularmente matriculados no 1º ano e no 2º ano **do ensino médio. 2018**. Disponível em: <portal.mec.gov.br/docman/abril-2018-pdf/86401-portaria-142-201....> Acesso em: 11 de ago. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 93, de 9 de setembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. 2016a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-93-8-setembro-2016-783591-publicacaooriginal-151044-pl.html>. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. 2016b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Gestão e Desenvolvimento. **Governo envia ao Congresso PEC que prorroga DRU até 2023.** 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/imprensa/cartas-a-imprensa/governo-envia-ao-congresso-pec-que-prorroga-dru-ate-2023>. Acesso em: 30 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 17 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 8 de 5 de maio de 2010.** Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5368-pceb008-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 17 ago. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da desvinculação das receitas da união incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. 2007b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 16 maio 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do ato das disposições constitucionais transitórias. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 15 fev. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 15 fev. 2018.

BRASIL. Lei nº. 9.424 de 23 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. 1996a.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do ato das disposições constitucionais transitórias. 1996b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 15 fev. 2018.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; BARBALHO, Maria Goretti Cabral. Federalismo e educação no Brasil: subsídios para o debate. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 50, n. 36, p. 42-72, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/7077/5271>. Acesso em: 30 jul. 2018.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. Amigos da escola: ações e reações no cenário educacional. In: REUNIÃO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 27., 2007, Caxambu, MG. **Anais [...]**. Caxambu, MG, 2007. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1287196/mod_resource/content/1/Amigos%20da%20escola.pdf. Acesso em: 10 dez. 2018.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; PINTO, José Marcelino de Rezende; GUIMARÃES, José Luiz. Sobre o financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 817-839, dez. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742008000300014. Acesso em: 20 ago. 2018.

CAMINI, Lucia. **Política e Gestão educacional Brasileira: uma análise do plano de metas de desenvolvimento da educação (2007-2009)**. São Paulo: Outras Expressões, 2013. 252 p.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**: um caminho percorrido, um presente desafiante.

2017. Disponível em: <http://www.apedu.org.br/site/2017/02/22/lei-de-dir-e-bases-da-ed-nacional-um-caminho-percorrido-um-presente-desafiante-prof-jamil-cury/>. Acesso em: 30 jul. 2018.

DAVIES, Nicolas. **O FUNDEF e o orçamento da educação**:

desvendando a caixa preta. Campinas: Autores Associados, 1999.

DAVIES, Nicholas. A política educacional nos governos do PT:

continuidades ou descontinuidades em relação aos do PSDB?

Revista Histedbr On-line, Campinas, v. 16, n.67, p.39-52, 5 jul. 2016.

Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8646087/13283>. Acesso em: 20 ago. 2018.

DAVIES, Nicholas. O salário-educação: fragilidades e incoerências.

Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, DF, v. 223,

n. 89, p. 445-454, 2008. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/685/663>. Acesso em: 30 jul. 2018.

DIAS, Fernando Álvares Correia. **Desvinculação de Receitas da União, ainda necessária?** Brasília: Núcleo de Estudos

e Pesquisas do Senado, 2011. Disponível em: [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242403/TD103-](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242403/TD103-FernandoAlvaresDias.pdf?sequence=2)

[FernandoAlvaresDias.pdf?sequence=2](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242403/TD103-FernandoAlvaresDias.pdf?sequence=2). Acesso em: 17 set. 2018.

FARENZENA, Nalú. Nas pegadas do salário-educação: um

olhar sobre sua repartição entre esferas de governo. **Textura**:

Revista de Educação e Letras, Canoas, v. 19, n. 40, p. 139-157,

19 abr. 2017. Disponível em: <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/3019>. Acesso em: 30 jul. 2018.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302003000100005&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 30 jul. 2018.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Uma escola do tamanho do Brasil:** programa de governo coligação lula presidente. 2002. Disponível em: <http://www.enfpt.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Uma-escola-do-tamanho-do-Brasil.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.

GENTILI, Pablo; OLIVEIRA, Dalila Andrade. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. In: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013. p. 253-264. Disponível em: http://gege.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20POS-GRADUACAO/BERNARDO%20MANCANO%20FERNANDES/10_ANOS_GOVERNOS.pdf. Acesso em: 17 set. 2018.

GOMES, Pedro Santana. **PEC 241:** uma análise dos potenciais impactos do novo regime fiscal sobre o direito à educação. 2016. 84 f. Monografia (Especialização em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: http://bdm.unb.br/bitstream/10483/16731/1/2016_PedroSantanaGomes_tcc.pdf. Acesso em: 17 set. 2018.

MAIA, Maurício Holanda. Regime de colaboração no PNE: antecedentes, propostas, perspectivas e desafios. In: GOMES, Ana Valeska Amaral (org.). **Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. p. 275-304. Disponível em: <https://livraria.camara.leg.br/plano-nacional-de-educac-o-olhares-sobre-o-andamento-das-metas.html>. Acesso em: 17 set. 2018.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302002008000008&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 30 jul. 2018.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação no governo Lula. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**: RBPAE, Goiânia, v. 25, n. 2, maio/ago. 2009. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpa/article/view/19500/11324>. Acesso em: 30 jul. 2018.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302007000300012&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 20 ago. 2018.

POPKEWITZ, T. S. **Reforma educacional**: uma política sociológica - poder e conhecimento em educação. Tradução de Beatriz Afonso Neves. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

ROSINHOLI, Maria. **Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEF**. Brasília: MEC, 2010.

SENA, Paulo. O regime de colaboração no Plano Nacional de Educação de Educação: análise da estratégia 20.9 do PNE à luz do planejamento da educação básica em ambiente federativo. *In*:

SCAFF, E. A. S.; FONSECA, M. (org.). **Gestão e planejamento da educação básica nos cenários nacional e internacional**. Campinas, SP: Mercado da Letras, 2016. p. 93-115.

SUPERÁVIT primário. **Senado Notícias**, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>. Acesso em: 10 dez. 2018.

Cultura de avaliação e de participação

SISTEMAS DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL DO NORDESTE DO BRASIL

O ESTADO DA ARTE (2010-2017)

Felipe Daniel Barros Diniz

Luciane Terra dos Santos Garcia

As mudanças socioeconômicas ocorridas a partir do final da década de 1970 possibilitaram a configuração do Estado mínimo neoliberal, com sérias consequências para a área social. O Estado não só passou a restringir recursos aplicados nessa área, como também reconfigurou seu papel de implementador de políticas para se tornar aquele que as define e controla sua execução. Desconcentrou, então, poderes e encargos para as esferas locais de poder e para parcela da sociedade civil, flexibilizando o controle sobre as instâncias sociais que assumem a implementação das políticas públicas.

A mudança do papel do Estado favoreceu, na área educacional, a configuração do que Guy Neave (1988, p. 11) denominou Estado-Avaliador, que consiste na

[...] racionalização e redistribuição generalizada de funções entre o centro e periferia [da ação pública], de modo que o centro mantenha o controle estratégico geral através de poucas, porém mais precisas, alavancas políticas, contidas nos “objetivos” gerais, a definição de metas do sistema e a operacionalização de critérios qualidade.

Uma vez que o Estado permanece definindo as políticas educacionais, observa-se uma redistribuição das funções entre os órgãos superiores e os demais níveis de ação estatal. Aos formuladores das políticas nacionais, caberiam as decisões e o controle estratégico das ações do sistema educacional, visando a padrões de qualidade, acordados com as instâncias transnacionais de poder, em grande medida, consolidados em eventos transnacionais, como a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, 1990. Às escolas seria delegado o papel de cumprir o que foi demandado por instâncias externas de poder, de modo a comprometer sua autonomia em propor caminhos próprios; isto objetivando, supostamente, a construção da qualidade educacional.

Desde então, no cenário mundial, a busca por imprimir qualidade à educação tem legitimado reformas educacionais em diversos países, tendo, como premissa, a concepção de quase-mercado. Uma vez que a educação passou a ser considerada mercadoria e um serviço não exclusivo do Estado, abriu-se espaço para que organizações públicas não estatais e de natureza privada atuassem, indistintamente, nessa área.

Nesse particular, Le Grand (1991) esclarece que a educação se tornou um quase-mercado que favorece a competição entre empresas e entidades interessadas em oferecer serviços para o Estado. Nesse sentido, o mercado educacional diferencia-se do mercado clássico quanto à maximização dos lucros e pela não assimilação do poder de compra do consumidor ao tipo de serviço que é oferecido, uma vez que o Estado continua financiando os serviços de educação.

Por consequência, a configuração do Estado-avaliador e de quase-mercados educacionais influenciou, sobremaneira, as reformas educacionais, em particular no que se refere à

constituição de sistemas de avaliação da educação, em diversos países. No Brasil, desde o início da década de 1990, foram constituídos sistemas nacionais de avaliação que, naquele momento, tinham o objetivo de, segundo Freitas (2013), coletar e produzir dados para embasar as decisões dos gestores na definição de políticas públicas, visando à melhoria da qualidade educacional.

Considerando a centralidade dos sistemas de avaliação de larga escala como política educacional, em âmbito nacional e em instâncias subnacionais, para compreendê-los procedeu-se a um estudo exploratório, de cariz qualitativo, com o objetivo de analisar a produção do conhecimento nesse campo, visando desvelar facetas dessas avaliações que vêm despertando o interesse dos pesquisadores. Para tanto, organizou-se o texto em duas partes, além desta, que contextualiza as políticas de avaliação educacional relacionando-as às mudanças do papel do Estado. Na primeira parte, discutem-se as avaliações educacionais de larga escala como parte das políticas de *accountability*, implementadas no país. Na segunda, abordam-se as produções acadêmicas acerca dos sistemas de avaliação educacionais da região Nordeste do país.

A pesquisa realizada

Visando conhecer a produção do conhecimento sobre os sistemas de avaliação estaduais da região Nordeste do Brasil, no período de 2010 a 2017, desenvolveu-se, neste artigo, uma investigação do tipo estado da arte ou estado do conhecimento, a qual, para Ferreira (2002, p. 258),

[...] parecem trazer em comum o desafio de mapear e de discutir uma certa produção acadêmica em diferentes campos do conhecimento, tentando responder que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares, de que formas e em que condições têm sido produzidas certas dissertações de mestrado, teses de doutorado, publicações em periódicos e comunicações em anais de congressos e de seminários.

Ferreira (2002) acrescenta, ainda, que pesquisas do tipo estado da arte também são responsáveis por categorizar um conjunto de produções, inventariadas pelo pesquisador. Dessa forma, é possível obter um panorama geral do estado em que se encontra a pesquisa científica e acadêmica acerca de determinada temática ou objeto, partindo da premissa de que não existe conhecimento da totalidade dos estudos desenvolvidos sobre algum tema ou objeto, tampouco, tem-se a devida divulgação dos resultados obtidos. O estudo nos moldes do estado da arte, portanto, confere visibilidade às pesquisas desenvolvidas em programas de pós-graduação e que são divulgados em revistas científicas especializadas.

Desse modo, como procedimento de pesquisa, procede-se, a seguir, a uma revisão do referencial teórico, abordando os sistemas de avaliação de larga escala da região Nordeste do Brasil. A revisão bibliográfica teve por objetivo analisar aspectos considerados importantes pelos pesquisadores ao abordar a avaliação de sistemas educacionais na região Nordeste do Brasil. Segundo Gil (2008, p. 50), a pesquisa bibliográfica permite “a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia[mos] pesquisar diretamente”.

Ademais, analisaram-se teses e dissertações identificadas no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e artigos científicos publicados no Portal de Periódicos desse mesmo órgão de fomento à pesquisa. A pesquisa sobre teses e dissertações considerou apenas a sua indexação, enquanto o levantamento de artigos contemplou as publicações revisadas por pares, visto que a análise crítica por pareceristas especializados garantiria o padrão de qualidade ao trabalho.

Na busca pelo acervo que compôs o *corpus* desta pesquisa, consideraram-se os nomes dos sistemas de avaliação da região como palavras-chave, conforme levantamento realizado por Machado, Alavarse e Arcas (2015) e Perboni (2016), a respeito dos sistemas de avaliação nos estados brasileiros. No Quadro 1, a seguir, destacam-se as palavras-chave utilizadas na busca de dissertações, teses e artigos.

Estado	Palavras-chave pesquisadas
Alagoas (AL)	Sistema de Avaliação Educacional de Alagoas, SAVEAL, Avaliação de Aprendizagem da Rede Estadual de Educação de Alagoas
Bahia (BA)	Sistema de Avaliação Baiano de Educação, SABE
Ceará (CE)	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará, Spaece, Spaece-Alfa
Maranhão (MA)	Sistema Maranhense de Avaliação do Desempenho Escolar, SIMADE, Avalia Maranhão
Paraíba (PB)	Sistema Estadual de Avaliação da Educação da Paraíba, Avaliando IDEPB
Pernambuco (PE)	Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco, SAEPE
Piauí (PI)	Sistema de Avaliação Educacional do Piauí, SAEPI
Sergipe (SE)	Sistema de Avaliação Periódica de Desempenho, SAPED
Rio Grande do Norte (RN)	Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação Institucional (SIMAIS)

Quadro 1 – Palavras-chave utilizadas na busca de teses, dissertações e artigos.

Fonte: Catálogo de Teses e Dissertações – Capes. Elaboração dos autores.

Para o delineamento definido nesta pesquisa, não foram encontradas teses de doutorado ou artigos científicos em periódicos que abordassem, de maneira geral, os sistemas de avaliação educacional implantados na região Nordeste. Para essa seleção, procedeu-se à leitura acurada dos resumos e conclusões dos trabalhos encontrados. Assim, foi realizada a categorização dos temas das dissertações defendidas em programas de pós-graduação do país, com base nos objetivos

e nas temáticas que abordavam. Os trabalhos foram, portanto, classificados em três categorias.

A primeira categoria engloba as pesquisas que abordam a influência da avaliação na gestão escolar, na prática pedagógica ou no sistema de ensino. Os trabalhos analisam como os sistemas de avaliação têm impactado o cotidiano dos profissionais da educação. A segunda categoria abarca as pesquisas que analisam a influência do ambiente escolar ou da realidade dos estudantes nos resultados da avaliação e buscam, nas dimensões intra e extraescolares, respostas para a variedade de resultados apresentados por estudantes e escolas nas avaliações. Por fim, a terceira categoria refere-se às pesquisas que abordam a percepção de professores, gestores, alunos e demais profissionais das escolas e da sociedade no que concerne às avaliações educacionais.

Avaliação educacional em larga escala e as políticas de *accountability*

A reforma administrativa do Estado brasileiro e a transição do modelo burocrático para o gerencial decorreram das mudanças socioeconômicas e políticas ocorridas no país nas últimas três décadas do século XX. A consolidação do modelo gerencial na administração pública, nos anos de 1990, tornou a regulação das políticas educacionais, por um lado, mais flexível na sistematização e definição dos processos; e, por outro, mais rígida na avaliação da eficiência e da eficácia dos resultados obtidos pelas instituições e sujeitos dessa área (BARROSO, 2005).

Nesse cenário, as reformas educacionais foram marcadas por políticas de descentralização de poderes e encargos, que responsabilizam as instâncias locais de poder e a sociedade pelo alcance de objetivos educacionais, firmados em âmbito transnacional e nacional. Como parte das estratégias de controle sobre as instâncias que assumem as responsabilidades educacionais, difundem-se políticas de *accountability* que, para Schedler (1999, p. 26, tradução nossa),

representam um conceito amplo e bidimensional que denota tanto a prestação de contas – obrigação de os funcionários públicos informarem sobre suas atividades, justificá-las e aplicá-las – quanto a execução – capacidade de impor sanções negativas aos detentores de cargos que violem certas regras de conduta.

No campo educacional, as políticas de *accountability*, segundo Kane e Staiger (2002), bem como Afonso (2010), caracterizam-se por articular processos avaliativos em larga escala, prestação de contas e responsabilização sobre os serviços educacionais ofertados. Quanto aos processos avaliativos em larga escala, Minhoto (2016, p. 77) considera que possuem duas finalidades principais:

- 1) levantar informações ou evidências necessárias à formulação de políticas educacionais, tendo como propósito ampliar e aprofundar o conhecimento sobre os sistemas de ensino para que as diferentes esferas de governo possam definir prioridades de intervenção; e 2) induzir mudanças ou consolidar reformas educacionais previamente estruturadas para os sistemas de ensino.

Esse tipo de avaliação, por um lado, fornece informações relevantes sobre os sistemas de ensino visando à formulação, validação ou transformação de políticas educacionais. Conforme Afonso (2010), a avaliação de larga escala é necessária para disponibilizar informações tendo em vista subsidiar decisões que precisam ser tomadas na formulação e consecução das políticas públicas. Quando as informações produzidas não sustentam os processos decisórios, isso significa que as avaliações têm outras funções.

Por outro lado, Afonso (2010, p. 22) assevera que a avaliação também consiste em estratégia para a prestação de contas dos investimentos públicos. Isso porque, no contexto das políticas gerenciais, demanda-se que as instituições públicas prestem contas à sociedade acerca dos investimentos realizados em educação, por meio de resultados aferidos pelas avaliações nacionais. Além da prestação de contas, a exposição dos resultados educacionais também tem se constituído em meio para responsabilizar os gestores e outros sujeitos locais pela melhoria dos resultados educacionais nas avaliações.

Assim, tendo como base a avaliação em larga escala, a prestação de contas e a responsabilização consistem em dois aspectos que caracterizam as políticas de *accountability*. Ademais, para Afonso (2010), com base nessas políticas, é possível imputar sanções positivas ou negativas às instituições e às pessoas nelas envolvidas. O que é positivo (recompensas) seria recebido pelas escolas que atingissem resultados almejados nas avaliações, enquanto o que é negativo seria imposto às instituições que não alcançassem o patamar mínimo nas avaliações.

No que se refere às sanções e recompensas imputadas com base em avaliações educacionais em grande escala, pode-se tomar, como exemplo, o que ocorre nos sistemas de avaliação estaduais dos Estados Unidos. Kane e Staiger (2002) indicam que todas as escolas que apresentam baixa *performance* nas avaliações em um ano isolado devem submeter às autoridades competentes um plano de melhorias, além de se tornarem aptas a receber diversos auxílios estatais visando à melhoria dos resultados. Já aquelas instituições que mantivessem baixos índices em anos consecutivos abririam precedente para sanções mais graves, como a possibilidade de transferência compulsória de alunos para outras instituições ou, em casos extremos, haveria o fechamento da instituição. As recompensas, por outro lado, geralmente, se efetivam na forma de incentivos financeiros às escolas e aos profissionais que nelas trabalham.

Apesar de, em países como os Estados Unidos e a Inglaterra, as primeiras avaliações educacionais em larga escala terem sido implementadas antes da década de 1930 (TYLER, 1934), no Brasil, as primeiras experiências de avaliação de sistemas escolares foram implementadas apenas no final dos anos de 1980, com a aplicação do projeto piloto do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público (Saep). O sistema foi implementado em escolas de 1º grau dos estados do Paraná e do Rio Grande do Norte, servindo de base para o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que teve sua primeira aplicação em 1990. Conforme analisa Werle (2011), as avaliações em larga escala no Brasil foram decorrentes de dois fatores: a necessidade do Ministério da Educação e Cultura (MEC) realizar uma ampla avaliação da qualidade educacional brasileira, visando assegurar o padrão mínimo de qualidade circunscrito

pela Constituição Federal (BRASIL, 1988); e a demanda do Banco Mundial pela análise de impacto do Projeto Nordeste¹.

Paulatinamente, as avaliações de larga escala nacional vêm sendo reconfiguradas, acentuando-se a característica de prestação de contas e de responsabilização profissional, em particular, com a criação da Prova Brasil, em 2005. Essa prova, por ser censitária – enquanto o Saeb era amostral – possibilitou a divulgação de resultados por escola e por município, aumentando a pressão social sobre as instâncias locais. Isso se intensificou com a criação do Ideb, em 2007, que fixou metas para serem alcançadas pelas instituições, desconsiderando, em seu cálculo, a influência de fatores como o nível socioeconômico dos estudantes, as condições de infraestrutura das escolas, entre outros aspectos, que influenciam, sobremaneira, os resultados educacionais.

A consolidação de sistemas nacionais de avaliação e o condicionamento de empréstimos do Banco Mundial ao desenvolvimento de sistemas próprios de avaliação estimularam a criação de diversos sistemas estaduais por todo o país (SOUSA; OLIVEIRA, 2010). Como exemplo, na região Nordeste, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaee) foi implementado, em 1992, pela Secretaria da Educação do Estado, tornando-se um dos primeiros no Brasil e o primeiro do

1 Cabral Neto (1997, p. 85) aponta que “[...] o Projeto Nordeste priorizou a estratégia de desenvolvimento rural que tinha por objetivo propiciar ao pequeno produtor e à sua família condições de acesso aos meios de produção, aos serviços de apoio à população, à comercialização e aos serviços sociais” e que “[...] todas as propostas do Segmento Educação do Projeto Nordeste, concebidas na década de 80, defendem a gestão democrática da educação como alternativa capaz de construir um novo padrão de escola para amplos setores da sociedade nordestina, até então, excluídos tanto dos processos decisórios quanto do acesso ao sistema de ensino” (CABRAL NETO, 1997, p. 116).

Nordeste. Esse sistema objetivava, naquele momento, avaliar e diagnosticar o nível de conhecimento de alunos das 4ª e 8ª séries de escolaridade, visando fornecer dados para definir políticas educacionais para as redes estaduais e municipais de ensino. Desde então, os estados da região vêm implementando sistemas de avaliação próprios, com o intuito de subsidiar a melhoria da qualidade educacional.

Sistemas de avaliação educacional da região Nordeste

Embora a avaliação de sistemas educacionais se constitua em um campo de pesquisa desde a década de 1990, confirma-se a observação de Minhoto (2015) de que a maior parte das teses e dissertações produzidas sobre o tema concentra-se nas regiões Sul e Sudeste do país. Bauer e Reis (2013) apontam que essa centralização das análises produzidas, inclusive no que se refere aos sistemas estaduais de avaliação, pode ser resultado da grande concentração de grupos de pesquisa nessas regiões. Minhoto (2015) e Bauer e Reis (2013) concordam que, à exceção do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece) e do Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (Saepe), os sistemas de avaliação estaduais não têm recebido a devida atenção da produção acadêmica nas Regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte. Esse fato é corroborado nesta pesquisa, que só encontrou produções sobre os dois sistemas da região Nordeste, acima citados. Os levantamentos e as categorizações, anteriormente apresentados, permitem

discutir sob qual perspectiva esses sistemas de avaliação têm sido analisados.

Foram localizadas 12 dissertações de mestrado elaboradas no âmbito de diversos programas de pós-graduação, entre os anos de 2013 a 2016. Entre as 12 dissertações encontradas, seis foram produzidas por discentes de cursos de pós-graduação em regiões diferentes da região Nordeste, de modo que, além de ser escassa a produção sobre os sistemas da região, metade desta não foi realizada na região Nordeste, conforme demonstra o Quadro 2.

Instituição de Origem	Nº de Trabalhos
Programa de Pós-graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública - Universidade Federal de Juiz de Fora	5
Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Ceará - Universidade Federal do Ceará	3
Programa de Pós-graduação em Gestão Educacional da Universidade do Vale do Rio dos Sinos/Rio Grande do Sul	1
Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (UECE)	1
Programa de Pós-graduação em Educação Contemporânea da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	1
Programa de Pós-graduação em Gestão nas Organizações Aprendentes da Universidade Federal da Paraíba	1

Quadro 2 – Dissertações de mestrado sobre sistemas de avaliação por Programa de Pós-graduação

Fonte: Catálogo de Teses e Dissertações – Capes. Elaboração dos autores.

Conforme o Quadro 2, cinco dos trabalhos foram elaborados por pós-graduandos do Programa de Pós-graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, do

Curso de Mestrado Profissional da Universidade Federal de Juiz de Fora. Esse é o único programa que enfoca, especificamente, avaliação e gestão educacional, de modo que as dissertações abordam determinado aspecto da avaliação educacional tendo em vista orientar processos de intervenção administrativo-pedagógica. Os trabalhos são elaborados tanto por estudantes do programa provenientes da região Nordeste do país – ávidos em analisar resultados do seu estado de origem – quanto por pós-graduandos que se debruçaram sobre o vasto banco de dados do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), da Universidade Federal de Juiz de Fora. Atualmente, esse centro é responsável pela maioria dos sistemas de avaliação estaduais do país, aliando pesquisa à elaboração, aplicação e análise de avaliações.

A maior parte dos trabalhos analisa resultados do Spaece, conforme demonstra o Quadro 3 a seguir.

Sistema de Avaliação	Nº de Trabalhos	Instituição de Origem
Spaece (Ceará)	10	UFC, UECE, UFJF, UNISINOS
Saepe (Pernambuco)	2	UFPE, UFPB
Total	12	

Quadro 3 – Dissertações de mestrado por sistema estadual de avaliação
Fonte: Catálogo de Teses e Dissertações – Capes. Elaboração dos autores.

Segundo o Quadro 3, dez dissertações analisadas enfocaram o Sistema de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece) e duas o Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (Saepe). Isso se explica pelo fato de o Spaece ser o sistema mais antigo da região, tendo sido implementado,

inicialmente, como Avaliação do Rendimento Escolar dos Alunos de 4ª e 8ª Série (PEQUENO; COELHO, 2004). A denominação de Sistema Permanente de Avaliação do Ensino do Ceará (Spaace) só foi dada em 1996². Esse sistema assume como objetivos:

Fomentar uma cultura avaliativa no Estado do Ceará a partir do desenvolvimento permanente do Sistema de Avaliação;

Possibilitar a todos os elementos envolvidos no processo educativo (alunos, professores, administradores e especialistas) um acompanhamento efetivo dos resultados das escolas que vêm sendo obtidos no 1º Grau, ao final do ano letivo;

Analisar as necessidades de aprendizagem consideradas básicas, tendo em vista a formulação e o monitoramento das ações educacionais (PEQUENO; COELHO, 2004, p. 120).

Assim, por meio de diversas ações, fomenta-se uma cultura avaliativa nas escolas. Desde o ano 2000, o Spaace tem aliado avaliação de sistemas à avaliação institucional; ademais, em 2011, desenvolveu-se, com maior ênfase, políticas de *accountability*, por meio de um sistema de recompensas que concede bonificações às escolas que obtiverem melhores resultados. Além disso, paulatinamente, universalizou-se a abrangência

2 Em 1996, passa a ser denominado Sistema Permanente de Avaliação do Ensino do Ceará (Spaace) e apenas em 2000 recebe o nome pelo qual é conhecido até hoje, Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Ceará (Spaace) (PEQUENO; COELHO, 2004).

do sistema, visto que, em 2004, deixou de aferir apenas escolas que a ele aderiam para se estender a todas, expandindo-se para as três séries do ensino médio, em 2007, e também incorporando a Avaliação da Alfabetização (Spaace-Alfa), destinada aos alunos do 2º ano do ensino fundamental. A capacidade do sistema cearense em inovar, continuamente, nas estratégias avaliativas, certamente, vem despertando o interesse dos pesquisadores.

O Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (Saepe), por sua vez, foi implantado no ano 2000 com o objetivo de avaliar a proficiência dos estudantes dos 3º, 5º e 9º anos do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio das escolas estaduais e municipais e, até 2008, não previa nenhum tipo de sanções às instituições que obtivessem as menores notas. Em um primeiro momento, os resultados das avaliações do Saepe deveriam ser utilizados pelas escolas

como insumo para aprofundar o seu projeto político pedagógico e as condições de gestão autônoma, possibilitando uma reflexão coletiva sobre os resultados de cada escola, tendo em vista introduzir ações mais eficazes para melhoria da aprendizagem dos alunos (VALENÇA, 2004, p. 91).

Em face do exposto, fomenta-se a autonomia da escola em utilizar as informações da avaliação de sistemas para a melhoria de resultados. Porém, a partir de 2008, com a instituição do Bônus de Desempenho Educacional – BDE, o estado passa a contar com um sistema de bonificação dos profissionais da educação lotados nas escolas que alcançassem os melhores resultados, representando uma mudança na lógica do sistema em direção a um maior controle dos professores em função dos resultados obtidos.

No que se refere aos objetivos das dissertações analisadas, respondem às especificidades dos interesses e das vivências dos autores, tendo sido categorizados de acordo com a análise que se propunham a realizar. Assim, foram identificados oito trabalhos, de um total de 12, abordando a influência dos sistemas de avaliação na gestão escolar, nos sistemas de ensino, bem como na prática docente. Isso demonstra que a influência das avaliações externas no trabalho escolar assume centralidade nas pesquisas, conforme se observa no Quadro 4, que enfoca os objetivos dos trabalhos, agrupados nessa categoria:

Autoria	Título
Lima (2015)	O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaace) e sua influência sobre a gestão pedagógica de uma escola de ensino médio situada no município de Tauá-Ceará
Pinheiro (2016)	Gestão dos resultados do Spaace pelas escolas de rede estadual de Quixadá – Ceará
Carvalho (2013)	Análise das práticas e de gestão na Escola de Estadual de Ensino Médio Eliézar de Freitas Guimarães a partir dos resultados do SPAECE no triênio 2010-2012
Silva (2014)	Apropriação dos resultados do Spaace pelos gestores escolares: um estudo de caso envolvendo duas escolas do interior do Ceará
Soares (2016)	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – Alfabetização: estratégias de acompanhamento de estudantes no contexto da prática
Santos (2016)	Políticas de avaliação educacional no estado de Pernambuco: contra números, há argumentos!
Maciel (2013)	O uso do Spaace pela secretaria municipal de Quixadá: desafios e possibilidades
Santos (2014)	A organização e realização dos Seminários de Apropriação dos Resultados do Spaace na Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação – CREDE 11

Quadro 4 – Investigações sobre a influência dos sistemas de avaliação na gestão escolar e nos sistemas de ensino e na prática docente

Fonte: Catálogo de Teses e Dissertações – Capes. Elaboração dos autores.

Os objetivos demonstram que as avaliações tanto têm influenciado o trabalho escolar quanto têm sido utilizadas como base, a partir de seus dados, para intervir na realidade das instituições. Nesse sentido, a dissertação de Lima (2015), apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da UECE, objetiva analisar como o sistema de avaliação de educação daquele estado tem influenciado a gestão pedagógica de determinada escola. A investigação situa o Spaece no contexto nacional da avaliação educacional e investiga as mudanças que o sistema e seus resultados têm promovido no projeto político-pedagógico e no trabalho pedagógico da instituição, alertando para que não se tomem as matrizes de referência e os resultados do Spaece como único elemento balizador do trabalho pedagógico.

Ademais, estudando o sistema cearense de avaliação educacional, Pinheiro (2016) apresentou sua dissertação ao Programa de Pós-graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública (PPGP) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Em seu trabalho, Pinheiro investiga o papel dos gestores escolares no processo de mobilização das respectivas comunidades escolares para o cumprimento das funções do Spaece em âmbito pedagógico. O pesquisador retoma os projetos político-pedagógicos, atas de reuniões e demais ações das escolas que se relacionam, diretamente, ao Spaece. Além da análise documental, o autor também realiza entrevistas com os gestores e professores. Os dados coletados por Pinheiro (2016) subsidiaram a elaboração de um plano de intervenção visando otimizar a liderança dos gestores na condução das ações relacionadas ao Spaece, visto que, para o autor, o sistema é fundamental para o processo de consolidação de competências e habilidades dos alunos.

Tanto a dissertação de Lima (2015) quanto a de Pinheiro (2016) enfocam a influência dos sistemas de avaliação na gestão das escolas. Para que haja o uso efetivo dos dados coletados, segundo Pequeno e Coelho (2004), o próprio sistema de avaliação estadual encaminha às instituições os resultados alcançados e um roteiro para que analisem seu desempenho, além de sínteses dos dados e artigos referentes aos diferentes públicos. Certamente, não se pode desconsiderar as experiências e especificidades das instituições no tocante às análises desses dados, sendo essas condições ainda mais relevantes para uma análise aprofundada dos resultados. Considera-se, no entanto, que há diferença entre usar os dados para atender a objetivos construídos e perseguidos, coletivamente, pela comunidade escolar e para alcançar metas firmadas externamente. Denota-se, entretanto, a ideia dos gestores como responsáveis pela adequação das instituições educacionais às políticas de avaliação, na medida em que buscam cumprir com o que é posto pelos sistemas como forma de obter resultados definidos com base em parâmetros externos.

Carvalho (2013), Silva (2014), Santos (2016) e Soares (2016), em suas respectivas dissertações, voltam o foco da análise para a influência das avaliações na prática pedagógica. A dissertação de Carvalho (2013), apresentada ao Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da UECE, objetivou analisar se os resultados do Spaece possibilitaram mudanças nas práticas pedagógicas de uma escola que obteve bons resultados nas avaliações no município de Caucaia-CE. O estudo identificou o uso efetivo dos resultados por parte da instituição, que vão da publicização dos resultados para a comunidade a intervenções no trabalho docente, de forma a priorizar o que é pautado pelas avaliações. Os bons resultados obtidos pela instituição

investigada no período da investigação denotam o compromisso dos gestores e professores em adequar o currículo e a ação profissional às orientações das avaliações nacionais. Na perspectiva de Sousa (2003), dessa forma, as avaliações externas delimitam os conhecimentos que são considerados como “de valor” no currículo. Não, necessariamente, isso significa que obter bons resultados em avaliações externas implica um trabalho de qualidade na perspectiva da construção de referencial reconhecido socialmente.

Silva (2014), por seu turno, enfoca sua pesquisa na influência dos resultados das avaliações na prática pedagógica dos professores. Defendida no Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública (PPGP) da UFJF, a investigação tem por intento analisar a apropriação dos resultados do Spaece como elemento de melhoria da prática docente. O autor conclui que essa apropriação tem contribuído com a melhoria do desempenho dos alunos em sala de aula, pois seria indutora de um processo de reflexão e de redimensionamento das atividades em aula. Na realidade, defende-se que as práticas pedagógicas sejam redefinidas na direção do que é avaliado pelos exames.

Já Soares (2016) analisa o Spaece-Alfa, módulo do sistema cearense que prioriza a avaliação da alfabetização, criado em 2007, enfocando a leitura de alunos do 2º ano. Assim, a pesquisa de Soares (2016) teve por objetivo analisar as estratégias adotadas pelos atores escolares, com base nos resultados da avaliação, visando acompanhar a aprendizagem dos alunos, realçando as dificuldades e desafios decorrentes da alfabetização. A autora constatou, então, que as estratégias tomadas pelas instituições priorizaram os alunos do 2º ano, não sendo observado o mesmo trabalho educativo incidindo sobre os

alunos do 3º ano. Considerando que a avaliação acontece no 2º ano, cria-se um marco regulatório que delimita o fim da alfabetização das crianças. Esse entendimento se distancia da concepção de aprendizagem contínua defendida por Mainardes e Stremel (2012, p. 7), que ressaltam a importância da continuidade da alfabetização, “uma vez que esse processo dificilmente se dá apenas em um ano escolar”.

Como o único trabalho do *corpus* aqui apresentado que tem como objeto de estudo o Sistema de Avaliação da Educação do Pernambuco (Saepe), a dissertação de Santos (2016), defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação Contemporânea da UFPE, objetivou avaliar, a partir da visão dos sujeitos envolvidos, o impacto das políticas de avaliação na melhoria da qualidade educacional da rede estadual de ensino. A autora retrata, ainda, o estado de intensificação e precarização do trabalho docente, agravado pelas avaliações externas, resultando em graves prejuízos à saúde dos professores.

O estudo concluiu que as escolas que obtiveram os melhores resultados nas avaliações foram aquelas que selecionaram os melhores alunos, estreitaram seus currículos, reforçando as disciplinas avaliadas, ofereceram treinamentos direcionados aos exames e responsabilizaram toda a escola pelos resultados. Tudo isso denuncia que se encontram em curso processos de fraude de resultados das avaliações que não denotam melhoria da qualidade educacional. A esse propósito, Campbell (1979) indica que os indicadores sociais quantitativos são mais suscetíveis a fraudes por parte dos indivíduos alvos de suas medições quando são utilizados para a tomada de decisões. Freitas (2012) se filia ao pensamento de Campbell, indicando que a pressão e o controle exercidos pelos sistemas sob os professores, no sentido de obterem melhores resultados, produzem

sentimentos que os levam a cometer os mais variados tipos de fraudes. Apesar de os sistemas não preverem fortes sanções conforme os resultados apresentados, o fato de não receber recompensas já consiste em uma sanção, particularmente quando se considera o processo de desvalorização a que os profissionais do magistério têm sido submetidos.

A dissertação de Maciel (2013), intitulada *O uso do Spaece pela secretaria municipal de Quixadá: desafios e possibilidades*, e a de Santos (2014), *A organização e realização dos Seminários de Apropriação dos Resultados do Spaece na Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação – CREDE 11*, ambas vinculados ao PPGP da UFJF, lançam um olhar sobre a influência do sistema de avaliação cearense na gestão do sistema de ensino.

Maciel (2013) concentra seus esforços na repercussão do Spaece no sistema municipal de Quixadá-CE, com destacada atenção sobre a Gerência da Educação Básica (GEB) daquele município. Discorre, também, sobre a necessidade de qualificar os gestores dessa gerência quanto à apropriação e ao uso do conjunto de dados fornecidos pelo Spaece, além da necessidade de ampliar as ações destinadas às turmas de 9º ano, consideradas de fundamental importância por fechar o ciclo da educação básica. Maciel (2013) acredita que a consolidação de uma “cultura avaliativa” melhora, significativamente, a qualidade de ensino da rede municipal.

Em outro sentido, Santos (2014) se propõe a descrever a organização dos Seminários Escolares de Apropriação dos Resultados do Spaece e analisar os planos de ações produzidos pelos participantes com base nos resultados das avaliações estaduais. Para o autor,

o maior benefício proporcionado pela realização dos seminários de apropriação dos resultados nas unidades escolares é confrontar a comunidade escolar com uma série de indicadores de aprendizagem permitindo que pais, professores, coordenadores, diretores e representantes da sociedade civil, possam participar ativamente através da construção de planos de ações (SANTOS, 2014, p. 109).

Desse modo, o autor propõe que a construção dos planos de ação seja realizada de forma cíclica para que as avaliações externas não sejam tomadas como um fim em si mesmas, mas que a sua divulgação e apropriação sejam capazes de orientar a comunidade escolar em prol da melhoria dos resultados. Para tanto, a participação do coletivo na construção, no monitoramento e na avaliação desse plano seria fundamental para a melhoria dos índices.

O conjunto das pesquisas acerca da influência das avaliações na gestão escolar, no trabalho pedagógico e nos sistemas de educação aponta para a necessidade de apropriação qualificada dos resultados das avaliações pelas equipes que atuam nas diferentes instâncias. Elas devem ultrapassar as fronteiras que delimitam os resultados apenas como dados informativos, potencializando seu uso tendo em vista refletir, positivamente, na ação dos diversos níveis.

Os trabalhos demonstram que os bons resultados se concentram em escolas de referência, cujos profissionais conformam o processo pedagógico às demandas dos sistemas avaliativos. Nesse ponto, é importante ressaltar o que Freitas (2016) considera como sendo um “paradoxo” no que se refere às afirmativas de que uma boa educação pode ser medida por meio de notas altas em algumas disciplinas específicas, como língua portuguesa e matemática, desconsiderando outras dimensões

do desenvolvimento dos estudantes. Além disso, o alcance de metas pode estar distante do que os profissionais progressistas consideram como qualidade educacional.

Quanto ao enfoque dos trabalhos que abordam os fatores que influenciam os resultados nas avaliações, destacam-se tanto o ambiente escolar quanto as características do alunado, conforme os títulos dos trabalhos apresentados no Quadro 5, cujos objetivos são apresentados em seguida.

Autoria	Título
Bezerra (2014)	O impacto do ensino noturno nos resultados do Spaece: o caso de duas escolas do Ceará
Pimentel (2016)	O Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco: um desafio para a melhoria da qualidade da educação
Oliveira (2016)	Análise do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece): um estudo comparativo entre o efeito escola e os resultados de proficiência em escolas da rede estadual nos anos de 2012 a 2014

Quadro 5 – Investigações sobre os fatores referentes ao ambiente escolar e ao alunado que influenciam os resultados nas avaliações.

Fonte: Catálogo de Teses e Dissertações – Capes. Elaboração dos autores.

O trabalho de Bezerra (2014), defendido no Programa de Pós-Graduação da UFJF, usando como parâmetro os resultados de duas escolas no Spaece, objetivou mostrar que o ensino noturno necessita de orientações específicas para se apropriar dos resultados das avaliações externas. O estudo demonstrou que há uma discrepância nos resultados médios entre turmas diurnas e noturnas, além de pouca orientação de como a gestão poderia usar as avaliações para a melhoria da qualidade de ensino das turmas noturnas.

Pimentel (2016), por seu turno, analisa os resultados do Saepe considerando as dimensões intra e extraescolares, evidenciando a importância da dimensão sociopedagógica, sobretudo da participação dos pais e de uma gestão escolar atuante. Sua dissertação, pelo Mestrado Profissional em Gestão em Organizações Aprendentes, da Universidade Federal da Paraíba, destaca, ainda, o sucesso das escolas de tempo integral e semi-integral, em detrimento das regulares. Dessa forma, bons resultados dependem do apoio que os estudantes têm, do seu capital cultural, da organização das atividades-meio, bem como do tempo e das condições de desenvolvimento do trabalho pedagógico.

Já a dissertação defendida por Oliveira (2016), no Programa de Pós-Graduação em Educação da UEC, apresenta, com base em resultados quantitativos, obtidos por meio de análises estatísticas, a realidade de que o clima escolar seria uma variável de mais expressiva significância para os resultados nas avaliações do que o contexto familiar e socioeconômico do aluno. Essa informação se contrapõe aos resultados de pesquisas que analisam a eficácia escolar, a exemplo de Bonamino e Lima (2013), que consideram que, aproximadamente, 70% do desempenho escolar são explicados pelas características dos alunos e sua origem familiar, sendo necessário analisar que outros fatores influenciam o restante, ou seja, os 30%. Para esses pesquisadores, o clima escolar pode ser encontrado entre esses atributos, mas, por si só, não seria o fator mais importante.

Por fim, Dantas (2015), do Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira da Universidade Federal do Ceará, objetivou identificar a percepção dos atores escolares acerca do uso dos resultados do Spaece, observando aspectos subjetivos e as implicações nas avaliações escolares. Esse é o único trabalho que

enfoca a percepção de atores referente às avaliações externas estaduais, conforme mostra o Quadro 6.

Autoria	Título
Dantas (2015)	Repercussões da avaliação externa sobre a prática docente: o caso do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaeece)

Quadro 6 – Investigação sobre a percepção de atores
acerca das avaliações externas estaduais

Fonte: Catálogo de Teses e Dissertações – Capes. Elaboração dos autores.

O trabalho de Dantas (2015) constatou que os resultados das avaliações direcionam as atividades escolares, fazendo com que mais avaliações, simulados e testes sejam aplicados, enfatizando, assim, o produto educacional em detrimento do processo. A pesquisa apontou para a responsabilização de professores, gestores e alunos pelos resultados, além de destacar a falta de reflexão crítica acerca da implantação do Spaeece, o que compromete a qualidade educacional.

Considerações finais

Com base na pesquisa realizada, foi possível corroborar os escritos de Bauer e Reis (2013) acerca da concentração de teses e dissertações sobre os sistemas de avaliação educacional nas regiões Sul e Sudeste. Essas autoras também relatam que, à exceção do Spaeece e do Saepe, os sistemas de avaliação estaduais não têm sido priorizados na produção acadêmica nas demais regiões; isso foi observado, também, neste estudo.

A maior parte das produções analisadas enfocou a influência das avaliações estaduais no trabalho pedagógico de professores, gestores e dos sistemas de ensino e, com menor frequência, a influência de fatores extraescolares na aprendizagem e nos resultados das avaliações, embora pesquisas sobre eficácia escolar demonstrem a importância desses fatores. Constatou-se, ainda, a ausência de estudos sobre o conteúdo político, ideológico e pedagógico das avaliações que contemplam os sistemas dos diversos estados, bem como sobre a concepção e a implementação dos sistemas avaliativos. Apesar disso, os trabalhos apresentam, em maior ou menor grau, críticas às avaliações a larga escala, aos sistemas de que dissertam e aos impactos negativos dessas iniciativas para o trabalho pedagógico, inclusive para a saúde dos professores.

Ademais, é notável a quantidade de trabalhos originados do Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). O PPGP é vinculado ao Centro de Políticas e Avaliação da Educação (CAEd), instituição responsável pela elaboração, implementação e operacionalização de sistemas estaduais e municipais de avaliação educacional em todo o país, entre eles, os sistemas cearense e pernambucano, o que revela o interesse da instituição em pesquisas acerca desses sistemas. Cabe salientar que as pesquisas elaboradas nos cursos de mestrado profissional não oferecem uma análise crítica sobre as políticas de avaliação em curso, mas tendem à adaptação das escolas a essas políticas, enfatizando o uso dos resultados, elaboração de planos de intervenção, entre outros aspectos.

Apesar disso, os trabalhos pesquisados também revelam que as equipes de gestão e de professores não têm se apropriado dos resultados das avaliações visando à melhoria da qualidade

educacional, com base em objetivos construídos no interior das instituições. Aquelas que têm obtido melhores resultados têm alcançado esse feito conformando seu trabalho pedagógico às demandas dos sistemas avaliativos, o que não, propriamente, implica a aquisição de conhecimentos e valores necessários à vida em sociedade e à transformação social.

Assim, considerando os resultados desta pesquisa, constata-se a necessidade de um número significativo de estudos acerca dos sistemas de avaliação dos estados da região Nordeste, por duas razões: a primeira consiste na grande variedade de sistemas próprios de avaliação na região, com diversificadas formas de utilização dos resultados, seja pelas secretarias de educação, seja pelos gestores das unidades escolares ou pelos professores; a segunda razão refere-se às condições específicas da própria região Nordeste, marcada, historicamente, por poucos investimentos na área da educação e por concentrar muitos municípios com baixos níveis sociais. Essas razões, além de justificarem a necessidade de um estudo aprofundado sobre os sistemas de avaliação de estados do Nordeste, alicerçam as reflexões acerca da necessidade de socializar, comparar e divulgar pesquisas acadêmicas, articuladas entre si, que abordam a temática.

Referências

- AFONSO, A. J. Gestão, autonomia, accountability na escola pública portuguesa: breve diacronia. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** – Periódico científico editado pela ANPAE, v. 26, n. 1, abr. 2010.
- BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, out. 2005.
- BAUER, A.; REIS, A. T. Balanço da produção teórica sobre avaliação de sistemas educacionais no Brasil: 1988 a 2011. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 36., 2013, Goiânia. **Anais [...]**. Goiânia, out. 2013.
- BEZERRA, F. I. M. M. **O impacto do ensino noturno nos resultados do Spaece: o caso de duas escolas do Ceará**. 2014. 107 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2014.
- BONAMINO, A.; LIMA, N. C. M. Aspectos da gestão escolar e seus efeitos no desempenho dos alunos nos anos iniciais do ensino fundamental. In: MARTINS, A. M. *et al.* (org.). **Políticas e gestão da educação: desafios em tempos de mudanças**. Campinas: Autores Associados, 2013. p. 91-117.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.
- CABRAL NETO, A. **Política Educacional no Projeto Nordeste: discursos, embates e práticas**. Natal: EDUFRRN, 1997.

CAMPBELL, D. Assessing the impact of planned social change.
Evaluation and Program Planning, v. 2, n. 1, 1979.

CARVALHO, M. R. G. **Análise das práticas e de gestão na escola de estadual de ensino médio Eliézar de Freitas Guimarães a partir dos resultados do Spaee no triênio 2010-2012**. 2013. 114 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2013.

DANTAS, L. M. **Repercussões da avaliação externa sobre a prática docente: o caso do sistema permanente de avaliação da educação básica do Ceará (spaee)**. 2015. 148 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

FERREIRA, N. S. A. As pesquisas denominadas “estado da arte”.
Educação e Sociedade, Campinas, v. 23, n. 79, p. 257-272, 2002.

FREITAS, L. C. Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 36, n. 99, p. 137-153, 2016.

FREITAS, L. C. Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 348-365, abr. 2013.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, 2012.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KANE, T. J.; STAIGER, D. O. The promise and pitfalls of using imprecise school accountability measures. **Journal of Economic Perspectives**, v. 16, n. 4, p. 91-114, 2002.

LE GRAND, J. Quasi-markets and social policy. **The Economic Journal**, v. 101, n. 408, p. 1256-1267, 1991.

LIMA, D. **O sistema permanente de avaliação da educação básica do Ceará (Spaee) e sua influência sobre a gestão pedagógica de uma escola de ensino médio situada no município de Tauá – Ceará**. 2015. 147 f. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2015.

MACHADO, C.; ALAVARSE, O. M.; ARCAS, P. H. Sistemas estaduais de avaliação: interfaces com qualidade e gestão da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 31, n. 3, p. 667-680, jun. 2015.

MACIEL, L. M. **O uso do spaee pela secretaria municipal da educação de quixadá: desafios e possibilidades**. 2013. 116 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2013.

MAINARDES, J.; STREMEL, S. A organização da escolaridade em ciclos no contexto do Ensino Fundamental de Nove Anos: reflexões e perspectivas. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 6, n. 11, jun. 2012.

MINHOTO, Maria Angélica Pedra. Políticas de avaliação em larga escala e institucional: perfil da produção na pós-graduação. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 26, n. 62, p. 294-324, 2015.

MINHOTO, M. A. P. Política de Avaliação da Educação Brasileira: limites e perspectivas. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 10, n. 19, jun. 2016.

NEAVE, G. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe: 1986 – 1988. **European Journal of Education**, v. 23, n. 1/2, p. 7-23, 1988.

OLIVEIRA, J. V. G. **Análise do sistema permanente de avaliação da educação básica do Ceará (Spaace): um estudo comparativo entre o efeito escola e os resultados de proficiência em escolas da rede estadual nos anos de 2012 a 2014.** 2016. 100 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016.

PEQUENO, M. I. C.; COELHO, S. M. A. O sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Estado do Ceará – Spaace (1996-2002). In: FRANCO, C.; BONAMINO, A.; BESSA, N. (org.). **Avaliação da educação básica – pesquisa e gestão.** Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004. p. 119-128.

PERBONI, F. **Avaliações externas e em larga escala nas redes de educação básica dos estados brasileiros.** 2016. 268 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2016.

PIMENTEL, S. O. **O Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco: um desafio para a melhoria da qualidade da educação.** 2016. 126 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão em Organizações Aprendentes) – Universidade Federal Da Paraíba, João Pessoa, 2016.

PINHEIRO, J. C. **Gestão dos resultados do Spaee pelas escolas da rede estadual de Quixadá – Ceará.** 2016. 135 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016.

SANTOS, J. C. **A organização e realização dos seminários de apropriação dos resultados do Spaee na coordenadoria regional de desenvolvimento da educação – crede 11.** 2014. 116 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz De Fora, Juiz de Fora, 2014.

SANTOS, M. L. S. **Políticas de avaliação educacional no estado de Pernambuco: contra números, há argumentos!.** 2016. 206 f. Dissertação (Mestrado em Educação Contemporânea) – Universidade Federal de Pernambuco, Caruaru, 2016.

SCHEDLER, A. “Conceptualizing accountability”. In: DIAMOND, L.; PLATTNER M. F. (org.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies.** Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.

SILVA, R. C. B. **Apropriação dos resultados do Spaece pelos gestores escolares: um estudo de caso envolvendo duas escolas do interior do ceará.** 2014. 178 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz De Fora, Juiz de Fora, 2014.

SOARES, E. A. **Sistema permanente de avaliação da educação básica do Ceará - alfabetização: estratégias de acompanhamento de estudantes no contexto da prática.** 2016. 136 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2016.

SOUSA, S. Z.; OLIVEIRA, R. P. Sistemas estaduais de Avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 141, dez. 2010.

SOUSA, S. M. Z. L. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 119, p. 175-190, 2003.

TYLER, R. W. **Constructing achievement tests.** [S.l.]: The Ohio State University, 1934.

VALENÇA, M. E. Sistema de avaliação educacional de Pernambuco – SAEPE (2000-2002). In: FRANCO, C.; BONAMINO, A.; BESSA, N. (org.). **Avaliação da educação básica – pesquisa e gestão.** Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004. p. 91-98.

WERLE, F. O. C. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, 2011.

CONSELHO ESCOLAR E A CULTURA DE PARTICIPAÇÃO

Luan Presley Mendonça Santiago

Walter Pinheiro Barbosa Junior

Este artigo é resultado de uma pesquisa que objetivou identificar e problematizar as relações políticas-pedagógicas e a cultura de participação existente entre os conselheiros escolares, diretora pedagógica e diretor administrativo/financeiro da Escola Municipal Chico Santeiro, instituição situada na Cidade de Natal-RN. Nesta cidade, as escolas municipais não possuem mais diretor e vice-diretor, mas se organizam com dois diretores, sendo um pedagógico e outro administrativo-financeiro.

As conclusões do estudo realizado foram provocativas e conflituosas. Provocativas porque nos convidaram a pensar que mesmo os diretores gozando de uma certa autonomia e poder de decisão, os conselheiros escolares também carregam consigo, quando estão reunidos no conselho escolar, o poder de deliberar.

A relação em que diretores e conselheiros escolares podem deliberar instaurou a necessidade de buscarmos saber, por meio da pesquisa, em que medida esse conflito existente contribuía ou criava obstáculos para o fomento da cultura de participação política nos espaços de decisão da unidade de ensino estudada.

No que se refere às conclusões conflituosas, atenta-se ao fato de que o conselho escolar, em última análise constituído pelos conselheiros, carrega consigo as individualidades das

peças que o constituem. Essas singularidades que marcam as peças instauram tensões, debates e necessariamente conflitos, pois entram em cena interesses de regulação e/ou de emancipação, de ações impositivas ou de relações dialógicas.

O conflito existente no processo de participação política dos conselheiros escolares enraíza-se, em última análise, no fato de que o conselho escolar é de carne, osso e tem coração, ou seja, tratando do conselho escolar falamos de peças que se encontram e que muitas vezes se conflitam. Mas, como nos sugere Miguel (2017, p. 17):

A exacerbação do conflito inviabiliza a vida em comum – e, se ele é próprio da política, também é próprio dela ter como objetivo a construção de uma unidade, por mínima que seja que permita essa vida. Mas o reconhecimento da importância dessa preocupação não elimina o antagonismo das disputas políticas, nem o fato de que as regras e procedimentos não são neutros em relação aos grupos e interesses dos indivíduos em choque.

O conflito exacerbado, embora dificulte a vida em comum, provoca a construção de uma unidade, como nos sugere o autor. Essa unidade construída, no e com o conflito, carrega consigo a participação efetiva de todos, implicando na incorporação dos diferentes sentidos que cada um articulou e propôs no grupo. Nessas relações, há um processo de conflitualidade de sentidos protagonizado por conselheiros e diretores(as) ou mesmo moradores da comunidade onde a escola se localiza, que às vezes rivalizam entre si.

O fato de que o conflito seja uma característica definidora da política está na raiz do desconforto em relação

à própria política. Com frequência, aparece como um veículo para sua própria superação: a harmonia, que é a ausência da discórdia, é o traço comum aos diversos mitos e utopias políticos (MIGUEL, 2017, p. 33).

As contribuições de Miguel (2017), em que o conflito é concebido enquanto uma característica da política, e os estudos sobre os conflitos existentes na Escola Municipal Chico Santeiro despertam para a necessidade de assumir que a escola não é isolada da sociedade, ao contrário, é compreendendo a sociedade e suas características de divisão em classes sociais que podemos entender melhor os conflitos no interior da escola.

Esse despertar sobre a relação entre escola e sociedade nos fez assumir o materialismo histórico e dialético como referência teórica para ampliar e aprofundar os estudos que estávamos realizando, uma vez que essa proposição parte do real e do concreto posto, ou seja, daquilo que se apresenta com múltiplas determinações para retornar a um concreto pensado, conforme Marx (1977, p. 248) afirma:

O concreto é concreto por ser a síntese de múltiplas determinações, logo, unidade da diversidade. É por isso que ele é para o pensamento um processo de síntese, um resultado, e não um ponto de partida, apesar de ser o verdadeiro ponto de partida e, portanto, igualmente o ponto de partida da observação imediata e da representação.

A realidade concreta é o ponto de partida e de chegada para quem deseja pensar bem. Como ponto de partida, a realidade posta, que se apresenta independente do pensamento que a toma como seu **a-se-pensar**, oportuniza um movimento de identificação e problematização dos conflitos existentes, sem que estes sejam produzidos fora das pessoas que produziram

e que vivem os conflitos. Assim, os conflitos políticos-pedagógicos existentes na escola estudada são corporificados por pessoas que se encontram no espaço onde o estudo acontece.

No que diz respeito ao fato de a realidade concreta ser o ponto de chegada, isso implica na consciência que possuímos de que o estudo ganha sentido quando ele retorna ao ponto de partida, mas de um outro modo, ou seja, agora não se trata de uma concretude posta, dada, mas de uma realidade pensada, e pensada a partir do que estava posto. Desse modo, o pensamento operou por meio do estudo, revelando aspectos que não saberíamos se não o tivéssemos realizado.

A força do fato de se tomar a realidade concreta enquanto ponto de partida e de chegada possibilita emergir uma compreensão provida da consciência dos motivos que geraram e dos desdobramentos dos conflitos político-pedagógico existentes no âmbito do conselho escolar sem se idealizar ou reduzir a realidade vivenciada.

Essa formulação de Marx sobre o método é rigorosamente histórica e apresenta extrema conexão com o real, o que permite compreender as múltiplas determinações históricas das relações políticas e pedagógicas da realidade concreta do campo empírico.

É possível sugerir que o conselho escolar institucionalizado, enquanto colegiado que resguarda o espaço para a existência dos conflitos, não é algo novo nas sociedades, pois reunir e/ou agrupar pessoas para tomar algum tipo de decisão aparece em diferentes formas de organizações sociais, desde a Antiguidade, entre os gregos, quando se reuniam na Ágora para aconselharem-se mutuamente sobre aspectos que implicavam na condução da *Polis*.

Ao tomar os gregos enquanto referência, se reconhece nesse povo e em sua noção de política uma das fontes da cultura de participação do nosso colonizador, os portugueses, pois a Grécia e, posteriormente, Roma, são responsáveis por muitos aspectos do modo como os povos que viriam a constituir a Europa interpretaram o mundo.

Aristóteles, em sua obra *A Política*, possibilita indícios de que a vida pública, no que se refere à participação nos conselhos, não era para toda a gente. Aristóteles (1988, p. 14) argumenta que:

Não é apenas necessário, mas também vantajoso que haja mando por um lado e obediência por outro; e todos os seres, desde o primeiro instante do nascimento, são, por assim dizer, marcados pela natureza, uns para comandar, outros para obedecer.

Essa concepção aristotélica não indica um movimento que fomenta a participação, ao contrário, restringe a participação na vida pública circunscrevendo esse espaço aos que nasceram para comandar. Neste momento, o filósofo deseja criar as bases de uma crença que se desdobrou em realidade, pois ainda hoje existe quem acredite que uns nasceram para governar e outros para serem governados. Portanto, dentro desse raciocínio fica delimitado o lugar de cada um para participar na vida pública. O lugar para os que mandam e o espaço para os que obedecem.

Em outro tempo histórico, e conflitando com esse raciocínio de Aristóteles, têm-se outras compreensões sobre a política, como é o caso das concepções de Guimarães Rosa. Este autor se constitui em uma das bases teóricas do Grupo

de Pesquisa Sertania e Educação e, em sua obra *Grande Sertão: veredas*, sugere que:

Uma coisa é por ideias arranjadas, outra é lidar com país de pessoas, de carne e sangue, de mil e tantas misérias Tanta gente – dá susto de saber – e nenhum se sossega: todos nascendo, crescendo, se casando, querendo colocação de emprego, comida, saúde, riqueza, ser importante, querendo chuva e negócios bons (ROSA, 2001, p. 31).

O autor retrata a vida em seu acontecimento sem idealização ou sem querer imprimir nela uma narrativa que a desvie. As pessoas nascem e são lançadas no abismo da vida, de tal forma que são nos seus rebatimentos que elas criam um modo histórico e desnaturalizado para se relacionar.

Hoje, pensa-se que a política se constitui em uma invenção humana – e nos parece ser uma das mais belas invenções, pois a percebemos, em última análise, como a possibilidade do acordo consciente.

Foi sob a perspectiva de Rosa, e não de Aristóteles, que se realizaram os estudos, mesmo com o reconhecimento de que algumas pessoas da comunidade escolar e local se encontram marcadas pela crença formulada por Aristóteles, ou seja, alguns membros da comunidade escolar e local creem que a sua participação política na vida da escola deve se orientar pelos preceitos aristotélicos, ou seja, existem os que nasceram para mandar e os que nasceram para obedecer. Talvez uma das narrativas que melhor demonstre o que se pretende dizer é a que ouvimos algumas vezes: “manda quem pode e obedece quem tem juízo”.

Ainda no contraponto do pensamento aristotélico, Freire (2011) pensa a participação enquanto relação. Nesse modo de pensar, a relação se apresenta como princípio histórico-filosófico e político da participação.

As concepções de Freire (2011) adensam as discussões em torno do processo de reflexão de que trata nosso projeto.

A partir das relações do homem com a realidade, resultante de estar com ela e de estar nela, pelos atos de criação, recriação e decisão, vai ele dinamizando o seu mundo. Vai dominando a realidade. Vai humanizando-a. Vai acrescentando a ela algo de que ele mesmo é o fazedor. Vai temporalizando os espaços geográficos. Faz cultura. E é ainda o jogo destas relações do homem com o mundo e do homem com os homens, desafiado e respondendo ao desafio, alterando, criando, que não permite a imobilidade, a não ser em termos de relativa preponderância, nem das sociedades nem das culturas. E, à medida que cria, recria e decide, vão se conformando as épocas históricas. É, também virando, recriando e decidindo que o homem deve participar destas épocas. (FREIRE, 2011, p. 60).

Na esteira do pensamento de Freire (2011), compreendemos que relação não é um simples ato de contactar, de atritar, de colocar em interação. Não é uma analogia a algum tipo de afinidade que existe entre pessoas. É, antes de tudo, uma concepção antropológica, porque envolve o aspecto cultural. Por isso,

[...] nas relações do homem com o mundo, existe uma pluralidade na própria singularidade. A captação que faz dados objetivos de sua realidade é essencialmente crítica e não puramente reflexa, como sucede nas

esferas dos contatos. Além disso, o homem e somente o homem é capaz de transcender, de discernir, de separar órbitas existenciais diferentes, de “ser” do “não ser”; de travar relações incorpóreas (FREIRE, 1983, p. 63).

Nesse sentido, participação e relação são comportamentos realistas e concretos de todo educador, seja ele diretor ou conselheiro que, inserido numa sociedade e num sistema escolar que pregam práticas autoritárias e colonizadoras, percebe e deseja a superação dessas práticas na tentativa de conceber uma educação libertadora.

Relacionar-se na medida em que participa politicamente na escola significa conhecer-se, perceber-se, aproximar-se de si mesmo, mas em articulação com o outro. Nessa perspectiva, o existir não é individual, visto que só se realiza quando se aprende com as outras existências, no coletivo social.

Ainda conforme o autor, esse movimento político-educativo estabelece comunicação, pois “o mundo social e humano não existiria como tal se não fosse um mundo de comunicabilidade, fora do qual é impossível dar-se o conhecimento humano” (FREIRE, 2015, p. 65).

É, pois, pela intersubjetividade das relações que acontece a comunicação entre os sujeitos. Portanto, a comunicação é diálogo, e o diálogo é comunicativo. Isso significa que na comunicação não há sujeitos passivos, e sim recíprocos. O diálogo é uma condição fundamental para se estabelecer a coletividade humana, resultando no que conhecemos por relações dialógicas, que são necessariamente relações de participação política.

Portanto, relação e participação não se excluem, mas se necessitam; elas são interdependentes. A relação é uma categoria necessária ao trabalho do educador que, ao se aventurar

no desafio de participar politicamente em sociedade, deseja transformá-la e libertá-la dos ditames do capital colonizador.

Considerando essas raízes históricas, educacionais, sociais e políticas e, em se tratando da participação, é preciso compreender que nossa cultura é marcada pela participação em um movimento de resistência a um processo histórico de colonização, exploração e opressão.

As lutas de classe no Brasil contra uma minoria aristocrática/autoritária que comanda todos os setores políticos, sociais e econômicos do país têm sido recorrentes e necessárias. Nesse sentido, Demo (1993, p. 18) afirma que:

Participação é conquista para significar que é processo no sentido legítimo do termo: infindável, em constante *vir-a-ser*, sempre se fazendo. Assim, participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada.

É imprescindível reconhecer que só participando do movimento político se promove a emancipação dos sujeitos sociais. Educando-os para o exercício da democracia, delinea-se no fazer cotidiano, na *práxis*, transformando tanto os sujeitos como os espaços físicos e as relações sociais.

Ademais, participação requer representatividade e, ao mesmo tempo, diversidade no ajuntamento das pessoas. Organizar-se politicamente e conscientemente, no que se refere às decisões de qualquer viés, é necessariamente um exercício de participação. Portanto, participar é libertação. E “a liberdade só é verdadeira quando é conquistada” (DEMO, 1993, p. 23).

Nessa perspectiva, o texto demonstra que a participação possui um conteúdo que não se ensina nem pode ser aprendido

fora da prática. Talvez seja por essa necessidade histórica de participação que as ações colegiadas municipais venham respondendo a sociedade brasileira ao nutrir a cultura de participação popular em diversas esferas sociais, como na gestão educacional local/municipal com: os Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), instituídos pela Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs.); e o Conselho Municipal de Educação.

Essa forma de gestão instituída por meio de conselhos, ao mesmo tempo que descentraliza e tende a responsabilizar a sociedade civil pela “incapacidade” de fazer o máximo com o mínimo, também possibilitou, contraditoriamente, no interior das escolas públicas, que a comunidade escolar e local se experimentassem participando de modo democrático das decisões e rumos de cada unidade de ensino.

Nesse contexto, a participação e a democracia fortalecem os interesses dos trabalhadores que se chocam permanentemente com os interesses do capital no processo de construção das políticas sociais, especialmente, na modalidade da política educacional.

Considerando essas raízes filosóficas, antropológicas, políticas e educacionais e, para pensar sobre conselho escolar e a cultura de participação, a compreensão sobre este colegiado que interpenetra em sua composição a comunidade escolar e local é fundamental.

O Conselho Escolar

O conselho escolar, dentre diversas narrativas, encontra em Teixeira (2004) uma concepção importante. Em sua obra, observa-se o conselho enquanto uma palavra que carrega uma

etimologia greco-latina: “Em grego, refere à ação de “deliberar”, “cuidar”, “cogitar”, “exortar”. Em latim, traz a ideia de ‘ajuntamento de convocados’, o que supõe participação em decisões precedidas de análises, debates” (TEIXEIRA, 2004, p. 692).

Riscal (2010) nos lembra que os conselhos, na verdade, “são estruturas políticas que se encontram entre as mais antigas registradas na história humana” (RISCAL, 2010, p. 24). Mesopotâmia, Grécia Antiga, Roma e outros regimes famosos de monarquia contavam com algum tipo de coletivo político para aconselhar seus soberanos sobre qualquer assunto, seja de caráter religioso, bélico ou econômico.

No Brasil, o conselho tem seu surgimento demarcado no período colonial. No ano de 1532, o rei de Portugal, Dom João III, ordenou a Martim Afonso de Sousa que fundasse a primeira vila da América Portuguesa. Fundaram São Vicente. Foi nessa vila que aconteceu a primeira eleição de que se tem notícia, conforme os registros no livro intitulado *Eleições no Brasil: uma história de 500 anos*, publicado pelo Tribunal Superior Eleitoral no ano de 2004.

Trata-se de uma tradição portuguesa. Nossos colonizadores chegaram, conquistaram as terras e foram consolidando a invasão ao construir vilas e cidades, que precisavam ser governadas. Para preencher os cargos necessários, elegiam pessoas para ocupar os vários cargos, entre eles os de: vereador, juiz ordinário, procurador e outros oficiais.

Durante esse processo, em que se lançavam as raízes organizadoras da cultura de participação política da colônia, tatuava-se no processo uma participação restrita, ou seja, só poderiam participar do processo eleitoral os nominados “homens bons”. Naquela configuração histórica consideravam-se homens bons os nobres de linhagem, os senhores de engenho, e os

membros da alta burocracia militar, a esses se acrescentando os homens novos, burgueses enriquecidos pelo comércio.

Essa perspectiva histórica nos permite inferir que, no Brasil, se replica o processo vivenciado na Grécia antiga, ou seja, uns nasciam para governar e outros para serem governados. Observe-se que os colonizadores invadiram a terra, tomando-a dos nativos, e excluíram a todos os que não eram eles mesmos, permitindo a entrada dos que se enriqueceram pelo comércio.

Talvez esse movimento explique muitas coisas, do ponto de vista cultural, sobre as razões pelas quais a comunidade escolar e local, que constituem o universo de pessoas presentes nas mais de 112 mil escolas públicas do Brasil, não se sintam implicadas em participar da vida política e pedagógica das escolas em que se encontram. Afinal, como se sentir implicado em um país construído de modo violento, em que as terras foram tomadas e o povo excluído nos primeiros movimentos dos processos eleitorais?

Com base na literatura estudada, em que se busca observar os processos históricos das experiências de participação política em conselhos, e circunscrevendo o estudo do conselho escolar, parte-se da premissa de que a discussão sobre uma gestão colegiada é de fundamental importância para se instaurar em alguns lugares e fortalecer em outros a cultura da participação. Isso especialmente no que se refere à implicação da comunidade escolar e local com a luta pela garantia do direito a uma educação pública que tenha como referência a educação enquanto um processo de humanização.

Nesse caso, o conselho escolar constitui-se em uma estratégia política e pedagógica para que se construam nas instituições de ensino as condições para que crianças, adolescentes, jovens e adultos possam se educar praticando a

liberdade e problematizando os processos de escolarização em uma perspectiva democrática de emancipação dos indivíduos e da sociedade.

O colegiado em questão traz em si a possibilidade de vivências democráticas. É sempre importante ressaltar que a democracia possui um conteúdo que não pode ser ensinado nem aprendido; o conteúdo que a democracia possui só pode ser compreendido e entranhado por meio das vivências.

No exercício da gestão democrática percebe-se, na garimpagem das leituras, que o conselho se constitui em uma forma de gestão que promove a interação entre todos os segmentos que compõem a comunidade escolar e local. Ademais, mesmo com as escolas públicas brasileiras ainda possuindo em larga escala os seus diretores por indicação, o conselho escolar vem mostrando força suficiente para existir enquanto colegiado máximo e deliberativo. O gráfico 1 mostra como o colegiado vem crescendo dentro dos municípios brasileiros.

Gráfico 1 – Cidades que possuem Conselho Escolar - 2011

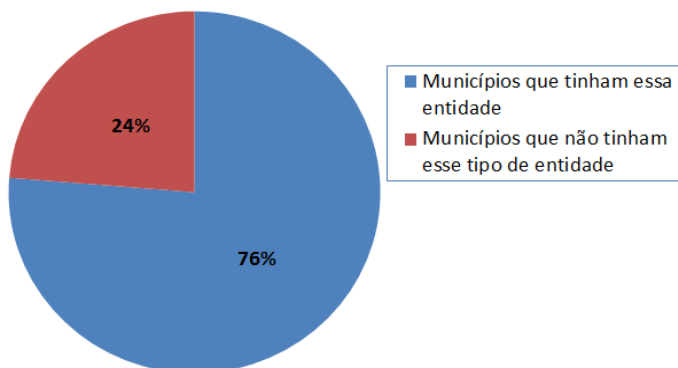


Gráfico 1 – Municípios que possuem conselhos escolares (2011)

Fonte: Observatório *online* do PNE (2004-2024).

De acordo com dados coletados em 2011 (gráfico 1), 76% dos municípios brasileiros tinham esse tipo de entidade, em números absolutos de 4.243. Já 24% das cidades não possuíam, em números absolutos de 1.321. Esses números nos permitem concluir que as ações cotidianas do colegiado serviam de elo entre a teoria compreendida nas leis e a prática exercida nas escolas.

É importante enfatizar as ações cotidianas do conselho escolar, tendo em vista que representam a defesa por uma organização política na escola coerente com a realidade de todos que a integram, reorganizando a gestão escolar tanto de natureza administrativa-financeira quanto pedagógica, apontando caminhos para o fim de uma gestão controladora e centrada apenas na figura do diretor.

O conselho escolar tem como uma de suas atribuições garantir o princípio da gestão democrática. Este é um dos pilares da atual política educacional.

[...] a participação política da população tem papel fundamental na formulação das políticas educacionais, no seu planejamento como tomada de decisões, quanto ao que diz respeito à definição de onde, quando e como utilizar os recursos públicos. Nesse sentido, a participação da comunidade escolar na sua gestão, tal como é prevista em lei, constitui um mecanismo que tem como finalidade não apenas a garantia da democratização do acesso e permanência, com a universalização do ensino, mas também a propagação de estratégias democratizantes e participativas que valorizem e reconheçam a importância da diversidade política social e cultural na vida local, regional ou nacional (RISCAL, 2010, p. 29).

O conselho escolar aparece como protagonista nesse cenário quando se faz necessário problematizar os conflitos

existentes entre as prerrogativas legais, que garantem a gestão democrática escolar, e as práticas autoritárias ainda exercidas por alguns diretores, que inviabilizam qualquer tipo de participação na tomada de decisões dentro da escola, exaltando a concepção de uma gestão centralizadora, operada por apenas uma única pessoa. Nessa perspectiva, Paro (2016, p. 12) argumenta que: “de todos os mecanismos de ação coletiva estabelecidos para ampliar a participação da comunidade na escola, o mais acionado e o que mais suscitou polêmicas, expectativas e esperanças foi o conselho escolar”.

A esperança mencionada pelo autor se apresenta como conciliação entre as políticas de Estado e as políticas formuladas legitimamente no cotidiano escolar, com a participação de todos os segmentos. A polêmica se dá devido ao conselho romper, de certa maneira, com uma estrutura de gestão hierárquica que coloca o diretor como o “rei” e mantenedor das vontades do Estado.

A gestão democrática tem como base a existência de um conselho escolar, ou forma equivalente, sem extinguir ou mencionar a velha forma de gestão, estabelecendo a centralização de poder na figura do diretor (cultura do privado), transformando, portanto, a escola numa propriedade privada.

No entanto, o diretor torna-se, apenas temporariamente, proprietário privado da escola, ao mesmo tempo que mantém a centralidade no conselho escolar (cultura de coletivo), o que implica o público com o público, ou seja, uma perspectiva de propriedade coletiva; e isso não interessa aos interesses do Estado capitalista.

Nessa disputa entre a “propriedade privada” e a “propriedade do coletivo”, o conselho se apresenta como uma maneira de alimentar a cultura democrática na escola, bem como colabora com a constituição de sujeitos democráticos, com a intenção

de atuar nas políticas públicas, sem anular ou substituir os movimentos organizados (GOHN, 2003).

Dessa forma, a necessidade de uma política em que o diretor ou diretora percebam-se cada vez mais enquanto membros do conselho escolar é necessária, pois é ao diretor que o Estado cobra as contas do funcionamento da escola (RISCAL, 2010). Paro (2016) argumenta que se torna importante que as autoridades do diretor e do conselho escolar não estejam apenas em conflito de disputa, mas aliadas de maneira coerente para que, assim, resistam aos ditames da vontade dos órgãos superiores, quando os dois poderes – direção e conselho – perceberem que a escola se encontra ameaçada por uma política governamental centralizadora e ditatorial. Nessa perspectiva, Domingos Sobrinho e Barbosa Júnior (2014, p. 238) salientam:

A escola é um espaço onde coexiste uma multiplicidade de valores, ideologias, crenças, além de diferentes e contraditórias visões do mundo escolar e do campo educacional como um todo. [...] A construção de uma cultura de gestão democrática que não acontece a curto prazo, nem tão pouco isolada de outras ações que visem a alcançar a mesma finalidade. A construção de uma cultura de gestão democrática não acontece por fora do complexo e multifacetado processo de consolidação de nossa democracia. É preciso, em consequência, considerar as particularidades de cada contexto que atuamos, assim como as suas relações com o geral, a fim de podermos traçar, em cada caso, as estratégias do processo democratizante.

Os autores supracitados evidenciam ainda que a gestão colegiada é uma possibilidade de participação popular e controle social na implementação e consolidação da gestão

democrática, principalmente no que diz respeito à existência do conselho escolar.

Nessa perceptiva, gerir uma instituição de ensino de modo colegiado colabora para o rompimento de práticas autoritárias, fundamentadas na hierarquia, obediência, controle e posse dos processos de gestão. Isto porque o conselho escolar se enraíza em uma política que se fundamenta no diálogo e na relação horizontal em que diretores e conselheiros têm o mesmo direito de decidir sobre o projeto ou um conflito no cotidiano da escola.

Contudo, percebemos que a gestão democrática foi idealizada dentro de um contexto de ideais capitalistas, de modo que não rompeu com a concepção de política aristocrática e patrimonialista. Ainda assim, são indiscutíveis os esforços da sociedade civil brasileira na luta por um Estado verdadeiramente democrático.

Nesse sentido, o conselho escolar se constitui em uma das estratégias de educação política para o cultivo da participação no Brasil, uma vez que esse colegiado foi legalmente instituído no interior das escolas públicas, nas quais, em 2018, segundo dados do INEP, tínhamos 48,6 milhões de brasileiros matriculados – só na educação básica.

A participação do Conselho Escolar na gestão financeira da Escola Municipal Chico Santeiro

A pesquisa ocorreu no período de 2015-2017, pautando-se: na construção e no tratamento das informações contidas em atas de reuniões do conselho escolar com a presença dos

diretores; nas observações realizadas na escola; e em entrevistas com os sujeitos envolvidos.

Nas atas de reuniões realizadas em três anos consecutivos na Escola Municipal Chico Santeiro, fica evidente que os aspectos financeiros e administrativos têm recebido bastante atenção, especialmente no que concerne ao número de reuniões do conselho, de participantes e de pautas.

A tabela 1 apresenta o quantitativo de reuniões e pessoas envolvidas nas pautas administrativo-financeiras no período entre 2015 e 2017.

Período	Número de reuniões	Pessoas envolvidas	Pautas administrativo-financeiras
2015	12	60	8
2016	11	52	4
2017	10	80	3

Tabela 1 – Reuniões Administrativo-financeiras e Pedagógicas

Fonte: Escola Municipal Chico Santeiro - Natal/RN (2018).

Como demonstrado na tabela 1, ao longo desses três anos, os dois órgãos se reuniram formalmente 33 vezes para tratar dos problemas administrativo-financeiros, do trabalho docente ou do processo de ensino-aprendizagem dos alunos.

Nessa perspectiva, as pautas das atas de reunião demonstram que dos 33 encontros ocorridos no período de 2015-2017, 15 foram especificamente para tratar de questões administrativo-financeiras da escola.

No que diz respeito à prestação de contas, é importante destacar a confiança que os conselheiros atribuem ao diretor administrativo-financeiro, assim como à honestidade deste no processo de planejamento financeiro da escola. Observa-se que a redação final de três atas redigidas no período de 2015 a 2017 tratam das prestações de contas:

[...] As relações subsequentes foram analisadas pelos membros do Conselho Escolar. Tendo sido apresentada a prestação de contas aprovada, então, eu, presidente do caixa Escolar, dou por encerrada esta reunião, lavro a ata que vai por mim assinada e demais membros deste Conselho presentes (ATA PARA A PRESTAÇÃO DE CONTAS DO ROM, 2015);

[...] Foram analisados e verificados os documentos referentes à prestação de contas e foram aprovados. Não havendo mais nada a tratar, o Sr. Francisco das Chagas Ferreira de Lima deu por encerrada a presente assembleia e lavrou a ata que lida e achada conforme vai devidamente assinada por mim, gestor, e pelos demais presentes e, assim, subscrevo e assino (ATA PARA A PRESTAÇÃO DE CONTAS DE REPASSE DA MERENDA, 2016);

[...] Foram analisados e verificados os documentos referentes à prestação de contas e foram aprovados. Não havendo mais nada a tratar, o Sr. Francisco das Chagas Ferreira Lima deu por encerrada a presente assembleia e lavrou a ata que lida e achada conforme vai devidamente assinada por mim, gestor, e pelos demais presentes (ATA PARA A PRESTAÇÃO DE CONTAS DE REPASSE DA MERENDA, 2017).

De acordo com as atas de algumas reuniões observadas, em nenhum dos encontros com pauta referente à prestação de contas os conselheiros encontraram ilegalidade nos documentos apresentados pelo diretor, tampouco discordaram da maneira pela qual os recursos foram aplicados.

É importante frisar que, no momento de redigir as atas, não são apresentados os conflitos entre a direção e os conselheiros. Isto acontece porque as atas seguem o modelo enviado pela Secretaria de Educação do Município de Natal, o qual condiciona a formulação das atas como um registro histórico do movimento real que acontece na escola. Contudo, nas observações realizadas nesse recorte temporal, verificou-se que as reuniões não são tão pacíficas quanto se registra no livro de atas.

Conselheiros e diretores vivenciam uma relação conflituosa quando vão decidir o cotidiano da escola. Dando continuidade aos conflitos percebidos/destacados, o próprio diretor administrativo-financeiro afirma que os conselheiros possuem uma confiança exacerbada, representada no relato a seguir:

Eu acho um pouco de exagero do pessoal, eu acho um pouco de confiança exagerada. Porque, em qualquer cargo é preciso fiscalizar. Um cargo administrativo requer que sejam vistos os dados, dados! Não é porque eu disse que a prestação está certa, que está certa não; pode estar errado, pode ter algum erro (Diretor administrativo-financeiro, 2018).

A preocupação do diretor é validada à medida que se verifica a ocorrência de quatro reuniões, no dia 30 de dezembro de 2015, para prestar contas dos recursos financeiros; seguidas

por três reuniões em 2016, uma em 19 de agosto, com o mesmo objetivo, e mais duas no dia 30 de dezembro.

Em 2017, ainda nos mesmos moldes, as reuniões continuaram sempre nos últimos meses do ano. Vale lembrar que a prestação de contas ocorre de forma aglomerada e que, nesses períodos, tanto o diretor quanto os membros do conselho escolar estão finalizando seus afazeres letivos e, assim, não disponibilizam de tempo suficiente para analisar cuidadosamente a quantidade de documentos inerentes ao fechamento das contas.

As relações políticas estabelecidas e mantidas entre o diretor administrativo-financeiro e os demais membros da escola ocorrem sob dois pressupostos: o da relação de confiança (empatia, cordialidade, banalização da relação e certo gosto pelo colonialismo); e o da relação de hierarquia imposta pela posição que o diretor e o aspecto financeiro têm assumido no contexto da economia capitalista neoliberal, embora perceba-se que não se trata de uma ação propositiva do diretor, como vemos na sequência do texto.

Porém, mesmo imerso nesses conflitos, o diretor administrativo-financeiro da EMCS desabafa:

[...] a gente busca muito o conselho para passar a ter aprovações de solicitações de compras, situações de funcionamento da escola, o que está necessitando, itens básicos, itens principais, equipamentos, a gente procura muito pra ver isso. Mas, eu acho que também o conselho deveria solicitar da gente essa questão do planejamento administrativo e financeiro, o que não acontece muito, não tão normal, não é tão natural isso acontecer aqui (Diretor Administrativo financeiro, 2018).

Em concomitância com a fala do diretor administrativo-financeiro, uma conselheira enfatiza:

A relação com a direção é amistosa. Porém, não tínhamos autonomia para marcar reuniões. Solicitávamos as reuniões, mas elas só aconteciam quando eram convenientes para os diretores, e não para o que estava precisando no momento. [...] Era sempre a direção que nos convocava, principalmente, o diretor administrativo-financeiro. Apesar da gente não participar da maioria das decisões administrativas e financeiras, o diálogo e os acordos com ele sempre foram mais fáceis do que com a diretora pedagógica (CONSELHEIRA 1, 2018).

Identificam-se consensos e contradições conflituosas nas falas do diretor e da conselheira: ambos concordam com a necessidade do diálogo e do planejamento coletivo sobre a gestão da escola. Todavia, o diretor espera mais atitude do conselho no que diz respeito à convocação de reuniões, salientando que “não é só a direção que deve convocar os conselheiros. Pode ser ao contrário também. Mas isso não é algo natural aqui na escola” (DIRETOR ADMINISTRATIVO-FINANCEIRO, 2018).

Nesse sentido, entendendo a direção (administrativo-financeira e pedagógica) e o conselho escolar enquanto gestão, o gráfico 1 destaca as convocatórias de reuniões a pedido dos dois órgãos, seja na pessoa do diretor administrativo-financeiro, da diretora pedagógica ou dos conselheiros.

O gráfico 2 elucida a preocupação da conselheira 1 sobre as reuniões, as quais sempre ocorreram com base nas necessidades da direção administrativa-financeira. Com a sua fala entende-se que o conselho sempre procurou a direção para pensar alguns problemas relacionados à dinâmica da escola,

mas as aflições do colegiado não eram levadas em consideração e as pautas das reuniões eram organizadas a partir da única e exclusiva vontade dos diretores.

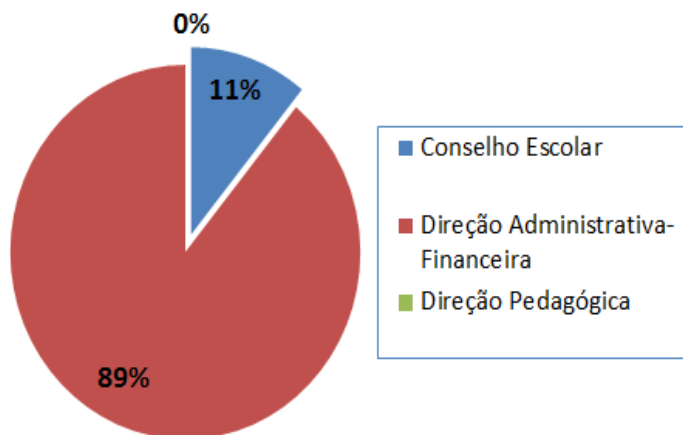


Gráfico 2 – Reuniões convocadas pela gestão da escola (2015-2017)

Fonte: Escola Municipal Chico Santeiro - Natal/RN (2018).

De acordo com os dados do gráfico 2, e com base nas informações construídas durante a pesquisa, observa-se que a dimensão administrativa-financeira nos parece se constituir como elo mais forte do conflito entre diretor e conselheiros, mesmo que não figure nas atas.

Ressalta-se que pode ocorrer por imposição das normas, que exigem uma prestação de contas submetida aos conselheiros no interior das escolas, ou pela delicadeza e complexidade de lidar com a mercadoria que é o equivalente universal, ou seja, o dinheiro – essa é a dimensão predominante no processo, quando deveria ser submetida à dimensão política-pedagógica.

Conclusão

A relação entre conselho escolar e a cultura de participação na Escola Municipal Chico Santeiro evidencia que o conselho resguarda em si a possibilidade de educar pessoas da comunidade escolar e local para participar com consciência e de modo implicado na gestão da instituição pública de ensino; pois o conselho é um colegiado em que a diferença e o conflito fundamentam o debate e as deliberações.

A potência educativa do conselho escolar reside no fato de que ele foi instituído legalmente enquanto modo de organização político e pedagógico, no âmbito escolar, para congregar todos os segmentos da comunidade escolar e a representação da comunidade local, objetivando o debate e as decisões que qualifiquem a educação pública, gratuita, laica e socialmente referenciada.

Nessa perspectiva, o conselho escolar se constitui em um órgão colegiado que educa todos os conselheiros envolvidos. Ele possibilita aos conselheiros a experiência com o debate público e com o ato de decidir sobre assuntos cotidianos ou estratégicos da comunidade escolar ou local.

Na Escola Municipal Chico Santeiro, essa experiência vem se caracterizando por permanências e transformações históricas. Entre as permanências, podemos citar a lógica de que é preciso ter quem ordene, como se o coletivo não fosse capaz de auto-organização.

Essa permanência nos foi revelada pelos discursos proferidos por sujeitos da nossa pesquisa, ao relatarem que o coletivo não pode e não consegue se organizar sem a voz de comando de um gestor. Essa concepção se enraíza na filosofia política do colonizador, especialmente na lógica aristotélica, que oferece a base filosófica e política do discurso entranhado e

reproduzido, muitas vezes, sem consciência pelos conselheiros. Para os que reproduzem as noções políticas de Aristóteles, uns devem mandar e outros obedecer.

Outra permanência no processo educativo dos conselheiros diz respeito à hierarquia e à disputa de interesses políticos-pedagógicos fora dos âmbitos do debate instituído legalmente. Ou seja, muitas decisões são articuladas fora das reuniões oficiais do conselho escolar ou mesmo da sala dos diretores.

Esse processo esvazia a necessidade de um debate nas reuniões do conselho escolar, ou com os diretores, uma vez que, em muitos casos, as soluções de indivíduos ou pequenos grupos chegam prontas para as reuniões, em que os conselheiros ou mesmo os diretores devem apenas ratificar o que já foi concebido.

Em contrapartida, frente às permanências, existem as transformações, como no caso da escola estudada, na qual identificamos que os conselheiros escolares participam e questionam a direção, ou seja, estão construindo uma relação dialógica horizontal com os diretores.

Essa transformação identificada no movimento do conselho escolar sinaliza que existe um avanço de consciência do conselheiro escolar dentro do colegiado, ou seja, um conselheiro pode questionar os diretores da escola. Essa atitude contribui para promover a transição de uma atitude passiva para um posicionamento de quem pronuncia sua palavra com autenticidade.

Mas, entre as transformações educativas que marcam os conselheiros escolares da escola estudada, encontra-se a descoberta de que nas relações tensas e conflituosas entre diretores e conselheiros aquilo que sustenta e une conselho e direção da escola é o cuidado com o público.

Esse cuidado emergiu como categoria marginal; ou seja, caminhou por fora das leis e decretos, mas por dentro do

vivendo e do sendo dos conselheiros e diretores. Dessa forma, pouco a pouco, fomos visualizando o cuidado como raiz do movimento político de educação da comunidade escolar e local.

Na Escola Municipal Chico Santeiro, os conselheiros vivem uma experiência de aprendizado e constroem estratégias de envolvimento da comunidade escolar e local com o pensar e o fazer político e pedagógico naquela instituição.

A comunidade onde a escola se encontra localizada caracteriza-se por ser socioeconomicamente vulnerável. Nesse sentido, o processo de educação política para o cultivo da participação transcende os muros da Escola Chico Santeiro, uma vez que a participação da comunidade local no conselho escolar, ou seja, na gestão da escola, lhes possibilita saber como, quanto e de que forma pode se investir o dinheiro da escola pública.

Talvez por isso mesmo seja possível afirmar que o conselho escolar enquanto colegiado deliberativo da escola pública se constitui em um espaço que fomenta a cultura de participação da comunidade escolar e local, implicando todos com a defesa do que é público.

Referências

ARISTÓTELES. **A política**. Tradução: Roberto Leal Ferreira. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1988.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994**. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. 1994.

DEMO, Pedro. **Participação é Conquista: noções de política social participativa**. São Paulo: Cortez, 1993.

DOMINGOS SOBRINHO, Moisés; BARBOSA JÚNIOR, Walter Pinheiro. Cultura de gestão democrática no Brasil: participação popular e controle social. In: FRANÇA, Magna; MOMO, Mariangela (org.). **Processo democrático participativo: a construção do PNE**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2014.

FRANÇA, Magna; MOMO, Mariangela (org.). **Processo democrático participativo: a construção do PNE**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2014.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou Comunicação?** 17. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FRIGOTTO, G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. *In*: FAZENDA, I. (org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. São Paulo: Cortez, 1991. p. 67-88.

GOHN, M. da G. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LUIS, Maria Cecília (org.). Conselho escolar: algumas concepções e propostas de ação. *In*: RISCAL, S. A. **Considerações sobre o conselho escolar e seu papel mediador e conciliador**. São Paulo: Xamã, 2010. p. 23-42.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MARX, Karl. Método da economia política. *In*: MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. São Paulo: Martins Fontes, 1977. p. 35-67.

MIGUEL, Luís Felipe. **Consenso e conflito na democracia contemporânea**. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

OBSERVATÓRIO DO PNE. **O Plano Nacional de Educação**. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/>. Acesso em: 12 jan. 2017.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da educação pública**. São Paulo: Cortez. 4. ed. 2016.

RISCAL, S. A. **Considerações sobre o conselho escolar e seu papel mediador e conciliador**. São Paulo: Xamã, 2010.

ROSA, João Guimaraes. **Grande Sertão: veredas**. 19. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

TEXEIRA, L. H. G. Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 123, 2004.

Desigualdade social, pobreza e educação

OS DESCAMINHOS DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PARA A JUVENTUDE POBRE BRASILEIRA

Jonathan Alves Martins

Marcos Torres Carneiro

Maria Aparecida de Queiroz

Neste texto, os autores procedem a uma reflexão sobre o conhecimento específico no campo das políticas educacionais direcionadas à parte da juventude brasileira em condição de pobreza, cuja chance de estudo está, predominantemente, em escolas da rede pública e gratuita de ensino. A temática se inscreve, portanto, em um contexto de desigualdades socioeconômicas que restringe, de forma incisiva, a crianças e jovens o acesso a bens materiais e imateriais e, portanto, à educação escolarizada.

A escolha da abordagem teórica e metodológica histórico-crítica suscita evocar aspectos da história que põem luz sobre as raízes de determinados problemas. Para compreendermos a realidade relativamente recente – o presente – no que diz respeito aos destinatários da educação brasileira, de quem estuda em escolas públicas e gratuitas, destacamos alguns traços da história ocidental. O passado, aqui, é tomado como ferramenta teórica imprescindível para que se conheçam e **compreendam as práticas humanas e a natureza** atualmente.

Esse estágio da história **ao qual nos reportamos tem uma atualidade, no sentido de que envolve** a expropriação da terra e de outros meios de produção de milhares de pessoas que, então, passaram a viver sendo tachadas de “vagabundas”,

“indigentes”, “delinquentes”, entre outros atributos pejorativos. As pessoas a quem eram atribuídos tais qualificativos, as quais, mais tarde, passaram a ser chamadas de pobres, tinham em comum o fato de não terem como suprir suas necessidades e serem punidas ou assistidas por outrem.

Nesse sentido, no final do século XVIII, com a Revolução Industrial, a consagração da burguesia como classe social e o **acesso ao livre trabalho**, essa realidade foi exacerbada. O patamar das desigualdades econômicas e sociais cresceu, acompanhado pelos ideais do empirismo, do liberalismo e do iluminismo, filhos do filósofo inglês John Locke (1632-1704). Esse aporte teórico, no processo de desenvolvimento capitalista, em meio a embates e incertezas, tem influenciado o pensamento educacional em parte significativa do mundo.

Com o aumento da pobreza e o incômodo que ela causava à sociedade, ameaçando a dita coesão social, a realidade teria que ser mediada pelo Estado. Configurou-se, dessa forma, o que Castel (1998, p. 41) denomina de nova “questão social”, que “[...] pode ser caracterizada por uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade”. No final do século XIX, portanto, diante da contingência das desigualdades, considerada insustentável, desponta o Estado social, para mediar as relações entre o capital/mercado e o trabalho.

Estudos sobre esse século mostram que, com a instauração plena da sociedade industrial, tornou-se evidente “[...] um fantástico multiplicador de riquezas que lhe proporcionou um avanço considerável sobre a Europa e, *a fortiori*, sobre os países predominantemente agrários como Portugal. No entanto, a indigência na Inglaterra é onipotente, insistente, maciça” (CASTEL, 1998, p. 283).

Fica, por isso, evidente o paradoxo entre a riqueza e a pauperização de grande parcela da população mundial, não

apenas nos países ditos subdesenvolvidos, mas também nos mais ricos e industrializados. Na América Latina, especialmente no Brasil, essa condição de que padece uma parcela significativa da população resulta da histórica desigualdade econômica e social, bem como de preconceitos racistas, entre outros que persistem. Um deles decorre da escravidão negra, a qual, mesmo com a abolição proclamada com a Lei nº 3.353 – Lei **Áurea** ou Imperial –, sancionada em 13 de maio de 1888, mantém seus rastros nas culturas nacionais. Essa escravidão, desencadeada no Ocidente, entre os séculos XVI e XIX, foi instaurada gradualmente em colônias europeias do Caribe, dos Estados Unidos e na costa brasileira. Estimulou o comércio intercontinental, incrementando a produção industrial do açúcar, do tecido feito de algodão e do tabaco, e foi parcialmente superada pelo trabalho livre nas economias modernas. O comércio de quinilhas, entre a Europa e a África, em troca de escravos, estimulou a venda dessa mercadoria humana, posteriormente, para a América.

Nos países latino-americanos, a escravidão negra de origem africana vigorou por mais de três séculos, como política legalmente instituída pelos Estados-nação. No caso brasileiro, a despeito da abolição da escravatura oficial, não foram estimuladas as condições materiais nem as simbólicas para que a população negra e pobre alcançasse condições de igualdade de direitos com os brancos.

À Proclamação da República, em 1889, seguiram-se tentativas de industrialização do país e, nessa conjuntura, a classe dominante e o Estado estimularam a imigração de pessoas de origens europeia e asiática. Esse contingente de trabalhadores carregava um potencial que os habilitava a ocupar postos de trabalho mais valorizados e que requeriam mão de obra

qualificada, em detrimento da parcela formada por pobres “livres” que viviam no campo e nas cidades brasileiras.

Nesse sentido, conforme Pierre Salama (2010), as análises tradicionais tendem a considerar que o aumento ou a diminuição da pobreza esteja diretamente relacionados às taxas de crescimento das economias nacionais. Essa perspectiva, no entanto, seria insuficiente para se compreender a realidade, pois

A pobreza é muitas vezes associada à ausência de emprego ou ainda a um emprego no setor informal. O avanço das atividades informais é muitas vezes seguido de uma migração do campo para a cidade e parece estar ligado à incapacidade do setor formal em fornecer empregos em número suficiente aos novos entrantes. Para sobreviver, esses novos entrantes buscam empregos informais e vivem em favelas. [...] A pobreza está ligada ao não emprego e ao emprego, sendo ele formal ou informal (SALAMA, 2010, p. 21).

A pobreza é considerada, *a priori*, uma condição econômica gerada pela desigualdade primeira quanto ao acesso a bens materiais e imateriais e em relação ao mundo do trabalho, ou seja, à organização social e internacional do trabalho. Ademais, ela pode se reproduzir por meio da educação, que ora gera, ora nega oportunidades de qualificação compatíveis com as exigências do mercado de trabalho. As políticas econômicas e sociais voltadas para esse segmento da população acentuam as condições desfavoráveis aos pobres, sujeitando-os ao trabalho precário, não qualificado e mal remunerado.

Nos últimos dez anos, tem sido intenso o aumento da pobreza, de modo que grandes institutos têm realizado pesquisas e estudos, em escala mundial, atestando a distância

entre as grandes fortunas – os super-ricos – e o restante da população. Segundo relatório *A distância que nos une* (OXFAM, 2017, documento online sem paginação), aproximadamente [...] “7 milhões de pessoas que compõem o grupo dos 1% mais ricos do mundo ficaram com 82% de toda a riqueza global gerada em 2017”. No Brasil, a desigualdade social é tanta que a concentração da riqueza chega ao cálculo absurdo de haver cinco bilionários que a concentram na mesma proporção do que cabe à metade dos mais pobres.

Destarte, no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, com o império do capital financeiro e, portanto, do mercado em detrimento do trabalho, pairam desigualdades nas relações sociais que se apresentam como um desafio ao direito, em geral, e, no campo social, em particular à educação escolar.

Educação escolar e pobreza

Em consonância com a nossa opção metodológica, esboçamos alguns conceitos, como o de educação e o de escolarização – correspondente ao ensino e à aprendizagem –, aparentemente distintos, mas que se intercomplementam. Podemos dizer que a matriz da educação, em termos gerais, tem a família como primeira instância na qual se constroem princípios e valores que pautam um caráter orientador da socialização, ou seja, da convivência com a diversidade de situações, pessoas, grupos ou classes sociais.

Na escola instituída nesse contexto, inscreve-se parte expressiva da população que é submetida a precárias condições de existência. Por isso, ao longo da história, ainda que recebendo

relativa atenção do Estado e da sociedade, seus direitos não são respeitados plenamente, particularmente quanto ao alcance dos diversos níveis de escolarização.

No Brasil, ainda que o direito à educação escolar tenha sido ampliado com a Constituição Federal de 1988, com base em princípios como a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, e a “[...] gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais”, ainda temos grandes desafios a enfrentar (CF, 1988, Art. 206, IV). No Art. 208, § VII, parágrafo 1º, é incisiva a prescrição de que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”. (BRASIL, 1988, p. 139). Esse direito foi regulamentado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996a).

Os dois artigos remetem, portanto, à ideia de ensino público e gratuito em ambiente escolar, ou seja, em “estabelecimentos oficiais”, e o estatuto constitucional responsabiliza o poder público pela garantia desse direito, devendo o titular da pasta responder, juridicamente, pelo não cumprimento dele. Fica patente, portanto, que o direito se estende, basicamente, aos segmentos pobres da população brasileira com assento em escolas das redes públicas de ensino.

Nessa particularidade, a escola seria entendida como instituição educativa que “[...] propicia condições (ensino) para que o educando se aproprie (aprendizado) da cultura” (PARO, 2018, p. 35). Nisso, portanto, consiste o trabalho do professor, o qual, como educador, suscita a transposição didática do conhecimento produzido historicamente na composição dos conteúdos curriculares.

Ou seja, na escola, os conteúdos de ensino não se limitam ao que é veiculado em livros e/ou em outros materiais didáticos que compõem o currículo formal (SACRISTÁN, 2001), mas

dialogam com o currículo oculto originado de experiências pessoais e da diversidade cultural inerente aos estudantes, professores, gestores e demais membros da escola. Esse apelo, segundo Zabala (1998), ao estudar sobre **a função social do ensino e a concepção sobre os processos de aprendizagem**, requer que, na definição de uma **proposta metodológica** de ensino se pense, criteriosamente, sobre os valores que permeiam a organização das ideias na sociedade em determinados momentos da história. O cuidado que se refere ao ensino público na Espanha, de modo particular, é potencialmente semelhante no Brasil, pois acena para o fato de que os esforços dos idealizadores da educação se voltam “[...] para alcançar certos *objetivos propedêuticos*, quer dizer, determinados por seu valor a longo prazo e quanto a uma capacitação profissional, subvalorizando, deste modo, o valor formativo dos processos que os meninos e meninas seguem ao longo da escolarização” (ZABALA, 1998, p. 27). Nesse sentido, a definição dos objetivos de ensino correspondentes às **finalidades** da educação não se limitam a desenvolver, exclusivamente, capacidades cognitivas que estão associadas aos conteúdos e às habilidades no campo propriamente dito do ensino e da aprendizagem.

Conforme vimos destacando ao longo desse texto, existe, por parte da sociedade, uma expectativa concreta de que a escola seja parceira da família na educação dos seus filhos. De acordo com essa compreensão, cabe a essas instituições, além do Estado, igrejas, associações esportivas, entre outras, o papel de desenvolver determinadas capacidades – cognitivas, afetivas, motoras, estéticas, éticas, técnicas – por meio de práticas que suscitem a **formação integral** na perspectiva de **atuação ou inserção** de crianças, jovens e adultos na sociedade.

Sobre a urgência de repensar a escolarização como dimensão da educação, no século XXI compreendida como desenvolvimento individual e social dos educandos, impõem-se questionamentos que em parte são resolvidos nesse âmbito, mas o ultrapassam porque “[...] qualquer atuação educacional, já que, explicita-se ou não, sempre será o resultado de uma maneira determinada de entender a sociedade e o papel que as pessoas têm nela” (ZABALA, 1998, p. 28). Esse projeto de educação, ensino e aprendizagem na atualidade, mais do que em tempos pretéritos, se apresenta como um grande desafio aos educadores e, de modo especial, às instituições formadoras. O exercício do magistério implica ter conhecimento teórico, epistemológico, ontológico e metodológico, entre outros específicos, que capacitam a conhecer e a compreender o mundo em sua dinâmica e o papel que os seres humanos exercem na perspectiva transformadora.

A docência como prática social e política é orientada também por aporte um legal e normativo. No caso brasileiro, a LDB/96 apresenta a educação escolar com a seguinte estrutura: educação básica – compreendendo como níveis e etapas: educação infantil, de 04 a 06 anos; ensino fundamental, de 07 a 14 anos; e ensino médio, de 14 a 17 anos de idade – e o nível superior. Como modalidades, propõe: educação de jovens e adultos (ensino fundamental ou médio); educação profissional ou técnica; educação especial; e educação a distância (EaD) – as quais perpassam ou seguem os níveis e as etapas de ensino, com idades diversificadas (BRASIL, 1996a).

Com esse aparato legal, a educação nacional passou a ser compreendida como dever da família e do Estado, embora a prioridade fosse centrada na universalização do ensino fundamental, cujo financiamento foi pautado pelo Fundo

Nacional para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996b).

Analizando o arcabouço estrutural da escolarização no Brasil, podemos identificar uma carga semântica que induz a uma diferenciação no diz respeito ao limite do direito de estudar entre ricos e pobres. O escalonamento do acesso à educação básica, principalmente para a parcela da juventude potencialmente estudante das redes públicas de ensino, pressupõe terminalidade nos estudos no ensino médio – propedêutico ou profissionalizante –, que remete ao exercício de atividades elementares na sociedade.

Esse direito, entretanto, não é plenamente assegurado, porque parte significativa dos adolescentes que concluem o ensino fundamental sequer ingressa no ensino médio, e quem ingressa não tem a conclusão assegurada, por inúmeras razões, pois,

[...] no Brasil, o percentual da população que frequenta a escola, por idade, é de 85% entre os jovens de 16 anos; 74% entre os de 17 anos; 49% entre os de 18 anos; 42% entre os de 19 anos; e 35% entre os de 20 anos. Esses percentuais são baixos em comparação com os outros países, os quais apresentam, em sua maioria, percentuais superiores a 90% para a população de 16 e 17 anos. A média da OCDE para a população de 18 anos é 76%; para a população de 19 anos, 64%; e, para a população de 20 anos, 56% (OCDE, 2018, p. 11).

Os indicadores mostram que as chances de estudo, entre os jovens a partir de 16 anos, se reduzem à medida que aumenta a idade. Esse indicador acena ao desestímulo para continuar estudando, devido à estrutura escolar, que se põe

em descompasso com suas aspirações, havendo a contingência de ingressar no mercado do trabalho para suprir a sobrevivência, quer na família original quer na nova família que o jovem constitui. Indicam, ainda, os dados que o percentual de efetivação do direito à educação, no Brasil, está abaixo da média dos países-membros da OCDE, ainda que considerando-se a “[...] proporção de concluintes na educação profissional em relação ao ensino regular no ensino médio [...]” (INEP, 2018, p. 14). Enquanto nos países da OCDE, 42% concluem o ensino médio profissional, no Brasil a média é apenas de 8%.

Os dados revelam também que, menos ainda, parte dessa juventude ingressa no ensino superior, o que está em consonância com a defasagem idade-ano de escolaridade e, portanto, com a redução das chances de crianças, jovens e adultos seguirem uma trajetória regular de escolarização. Conforme pesquisa do INEP (2017), 53% das matrículas nesse nível de ensino correspondem a estudantes com idade entre 19 e 24 anos, e 19% estão na faixa etária de 25 a 29 anos. A maior demanda está na educação a distância, que reafirma esse descompasso, concentrando 57% da matrícula de pessoas com idade entre 25 e 34 anos.

Diante dessas estatísticas, tomamos como referência a análise de Mészáros (2008) para mostrar que, distanciando-se do papel do ensino e da aprendizagem,

[...] a educação institucionalizada, especialmente nos últimos 150 anos, serviu – no seu todo – ao propósito de não só fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à máquina produtiva em expansão no sistema do capital, como também gerar e transmitir um quadro de valores que *legitima* os interesses dominantes [...] (MÉSZÁROS, 2008, p. 35).

Nessa particularidade da educação, a escola, que é considerada uma instituição educativa, serve a interesses díspares. Por isso, os conteúdos curriculares são difundidos com finalidades distintas e não se limitam às ciências formais, mas se estendem à formação de valores, ao desenvolvimento de habilidades sociais, de estudo e de convivência de natureza hegemônica na sociedade. Com esses atributos, a escola é permeada pelas contradições que pesam sobre a sociedade capitalista.

Desse modo, em decorrência de uma realidade desigual e plena de incertezas, principalmente para as juventudes (FRIGOTTO, 2009) em condição de pobreza, instauram-se políticas públicas – como o ensino médio propedêutico e o profissionalizante – e as de caráter compensatório. Estas últimas são entendidas aqui como aquelas que, supostamente, viriam suprir a dívida social e política do Estado e da sociedade brasileira para com a infância que ingressou na escola pública e não obteve sucesso – porque dela foi expulsa ou foi reprovada e, conseqüentemente, ficou retida no ano de escolarização anterior – ou que sequer nela ingressou.

Em face dos descompassos na educação básica – educação infantil, ensino fundamental e médio –, cria-se uma demanda de jovens e/ou de adultos que se expõem ao analfabetismo e precisam ser atendidos, ainda que tardiamente. Os apelos do capital – e, porque não dizer, também civilizatórios – geram, por parte de organizações da sociedade e do Estado-nação, a premência de se resgatar, primordialmente, para o mercado de trabalho parte desse “capital humano” disperso na malha da ignorância, no obscurantismo. Nesse patamar de demandas, ao longo da história da educação brasileira, criam-se políticas específicas de inserção, ou reinserção, na escola. Nos anos de 1970 e nos seguintes, tivemos: Projeto Minerva, MOBRAL, Supletivo,

ao lado de outros que, em parte, eram, e ainda são, ofertados por instituições públicas ou de natureza privada, agraciadas com financiamento público estatal, em especial o sistema S.

Nos anos 1990, modalidades de ensino dessa natureza são definidas em leis como a de nº 9.394/96 (BRASIL, 1996a), e, de forma semelhante, nos anos 2000, são criados programas e projetos similares voltados para os jovens, como foi o Projovem. Outra iniciativa de igual natureza é o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (**Pronatec**). **Criado em 2011, destina-se a estudantes e trabalhadores de baixa renda que buscam, gratuitamente, no ensino profissional e tecnológico, chances de ingressar e/ou de se manter no mercado de trabalho.**

Assim, tanto as etapas quanto as modalidades de ensino definidas por lei e os programas ou projetos específicos se apresentam como formas de assegurar o ingresso, ou o reingresso, a permanência e o sucesso escolar para os jovens, associando formação profissional e ensino propedêutico. Essas políticas estão permeadas por conceitos originados do neoliberalismo, como: **responsabilidade social, compromisso social, desenvolvimento sustentável, empoderamento, protagonismo social, economia social, capital social etc.**, que se repetem reiteradamente no discurso oficial. Como expressão ideológica da teoria do capital humano (TCH) (GOHN, 2011, p. 346), esses conceitos são a tônica em documentos de organismos multilaterais – Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio (OMC) – e de países associados ao ideário neoliberal.

A juventude, que forma um grande contingente entre as famílias pobres, no entanto, continua desprotegida pelo Estado e pela sociedade. Encontra-se, porém, exposta ao desemprego estrutural, ao uso e ao tráfico de drogas consideradas ilícitas,

engrossando, dessa forma, os elevadíssimos índices de criminalidade e de morte decorrentes de violência que se espalham em todos os recantos da sociedade brasileira. Diante dessa problemática, que espera essa juventude?

Uma juventude invisível

Como se fosse invisível, a juventude brasileira de classe popular, em face das desigualdades econômicas e sociais, se coloca em situação de desvantagem em relação à das demais classes sociais, visto que enfrenta os baixos índices de escolarização e de qualificação profissional. Nesse sentido, para além dos níveis, etapas e modalidades de ensino, está sujeita às políticas compensatórias, como o Projovem. Sobre estas, retomamos, por aproximação, o período de criação desse programa em 2005, com informações, apresentadas por Novaes (2004), sobre a perversa distribuição de renda e, portanto, de desigualdade social, que redundava tanto no aumento do número de pobres quanto na manutenção ou ampliação de privilégios entre os ricos. Nesse particular, os filhos dos trabalhadores assalariados são duplamente marcados pela exclusão: ainda que ingressem na escola com a idade regulamentada por lei, muitos a abandonam ou têm um ensino e aprendizagem inferior ao dos filhos dos ricos.

Diante dessas constatações, ao assumir o governo em 2003, o Presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva criou, como estratégia, um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) “[...] que além da implantação de um rol de ações isoladas remete também à assunção por parte do governo de uma

ação articulada” (ARAÚJO, 2011, p. 10). O grupo produziu um diagnóstico sobre a juventude brasileira cujas constatações foram baseadas em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD/IBGE-2004), os quais denunciavam que 18% dos jovens brasileiros com idade entre 15 e 17 anos não frequentavam a escola. Dessa forma, parte significativa desse contingente populacional que vivia em condição social de **vulnerabilidade** não possuía a escolarização nem a qualificação requerida no mundo do trabalho. A esse segmento social se reservavam atividades que não requerem determinados conhecimentos técnicos, como as de operário da construção civil, porteiros, seguranças, motoristas, garis, etc., que são susceptíveis à faixa salarial baseada no salário mínimo ou no salário comercial.

Com essa compreensão da realidade e das políticas anteriores, supostamente direcionadas aos jovens, inaugurou-se uma nova política nacional para sua inserção, criada pelo Decreto nº 5.557, de 05 de outubro de 2005. O Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem – tinha como objetivo a conclusão do ensino fundamental, a qualificação profissional e o estímulo à inserção produtiva e à ação comunitária. Sua estrutura era formada pelo Conselho Nacional de Juventude (CONJUV), vinculado à Secretaria Geral da Presidência da República, que era operacionalizado por meio da Secretaria Nacional de Juventude, um indício da importância a ele atribuída pelo então dirigente da nação brasileira.

Ressaltamos a natureza política desse programa como de transferência de renda, pois tinha a característica de “[...] conceder benefício monetário para famílias ou indivíduos que não possuem condições financeiras para seu provimento” (PEREIRA, 2014, p. 375). Nesse sentido, os estudantes que

permaneciam estudando eram agraciados com uma bolsa no valor de R\$100,00 (cem reais) ao mês.

O programa teve grande capilaridade nas capitais, em áreas metropolitanas, com 35.236 matrículas, e, para além desses territórios, em municípios do interior dos estados e no Distrito Federal. Uma avaliação da política apontou que ela deveria modificar seus rumos, conforme veremos a seguir.

Novos rumos na política do Projovem

Em 2007, quando a política completava dois anos, diante das críticas apresentadas, o governo federal avaliou as possibilidades de redesenhá-la. As críticas diziam respeito a não ter avançado quanto à integração com outros programas e ações federais similares voltados para os jovens (CASTRO; AQUINO; ANDRADE, 2009), que repercutiam, inclusive, na formação profissional e na transferência de renda. Ações semelhantes se desenvolviam de forma paralela, isoladas, coordenadas ou superpostas (QUEIROZ, 2011), prevalecendo o caráter pontual e fragmentado. Dessa maneira, mesmo que algumas ações apresentassem particularidades, não atendiam plenamente à diversidade das demandas dos jovens aos quais se destinavam.

O escopo deste item é o Projovem Urbano, criado pela Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008 (BRASIL, 2008a), e regulamentado pelo Decreto nº 6.629, de 4 de novembro do mesmo ano (BRASIL, 2008b). Nessa modalidade do programa, o público-alvo era formado por jovens com idade entre 18 e 29 anos e que não houvessem concluído o ensino fundamental. O Projovem Urbano mantinha os objetivos do projeto original, inclusive o diálogo

intergeracional, pois reconhecia a diversidade e ampliava as possibilidades de participação dos jovens na vida em sociedade.

O currículo formal carrega características de **integração**, associando “[...] as dimensões humanas do conhecimento, da ação e do compromisso consigo mesmo e com os outros” (BRASIL, 2005, p. 78). Nesse sentido,

[...] a integração indissociável entre educação básica, qualificação profissional e ação comunitária proposta pelo Projovem pressupõe uma nova perspectiva de cooperação interdisciplinar, voltada para o desenvolvimento de saberes, conhecimentos, competências e valores de solidariedade e cooperação contemporâneos do século XXI (BRASIL, 2005, p. 13).

O programa centrava-se na formação do saber viver, de forma integrada, na sociedade. Assim, a despeito de que venha a ser a densidade de uma proposta curricular integradora, pairam dúvidas sobre o objetivo de proporcionar, efetivamente, oportunidades ímpares de estudo, convivência saudável com colegas e professores, respeito às diferenças, acolhimento e assistência em suas dificuldades, bem como valorização de talentos e estima no ambiente escolar.

Uma avaliação da organização curricular realizada pelo Sistema de Monitoramento e Avaliação – SMA – apresentou como resultado a identidade dos conteúdos com a realidade dos estudantes, pois abordava a **questão racial e regional, bem como aspectos do cotidiano**. Destacamos, ainda, que a **integração e a interdisciplinaridade apresentavam-se como possibilidade de renovação** do ensino regular, conforme mostram depoimentos de profissionais que atuaram no programa:

[...] eu trabalhei muitos textos de língua portuguesa que eu trouxe para Ciências Humanas para que nós pudéssemos discutir, então, uma coisa muito interessante que nós podemos expandir a questão da metodologia [...] quando você vê a questão do tema integrador que é um leque fazendo com que as disciplinas trabalhassem o mesmo tema' (BRASIL, 2011, p. 16-17).

A despeito das possibilidades que o material didático e a proposta curricular suscitavam, os professores reclamavam de sua ausência nas decisões e, por conseguinte, de não terem autonomia pedagógica. As capacitações se concentravam no material produzido para o programa, secundarizando possíveis críticas e sugestões. Assim, ainda que se considerassem as vantagens pedagógicas de um currículo integrado, prevalecia a insuficiência nas condições internas e externas à escola que se volta para as classes populares. Nessas instituições de ensino, a desistência ou a evasão escolar evidenciam os desacertos da educação e, no Projovem, os estudantes não estavam deles isentos.

Pesquisa realizada com evadidos do programa, feita por meio de telefone, mostra que o sucesso escolar não decorre de processos naturais; é motivado por razões imbricadas nas condições de classe. Nesse sentido, vejamos que os principais motivos que levaram os jovens estudantes a não permanecerem no Projovem foram: trabalho (39,3%), problemas familiares e pessoais (29,1%), distância entre a casa e o núcleo (escola) (17,1%), gravidez (4,8%), baixa expectativa em relação ao programa, violência externa e interna à escola, indisciplina, entre outros. A escola corrobora, portanto, em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, a trajetória de vida dos jovens de classes populares, nas quais prevalece o insucesso ao invés do êxito. No ensino médio permanece essa tendência!

Ensino médio público: continuidade ou terminalidade da escolarização?

Historicamente, no Brasil, a parcela da população que tem acesso assegurado à escolarização é submetida a uma dualidade: o ensino propedêutico se volta à formação das elites, rumo ao ensino superior; o ensino técnico profissionalizante se direciona, predominantemente, às camadas populares, sendo caracterizado pela formação de mão de obra de maneira aligeirada e a baixo custo (SPOSITO, 2008).

Constatamos que, nas décadas de 1990 e 2000, houve um significativo aumento das matrículas nessa modalidade nas redes estaduais de ensino. Curioso, no entanto, é saber-se que, nesse período, não foram construídas novas escolas para atender a essa demanda, pois não havia também uma política de financiamento específico, considerando-se que o Fundef (1996-2006) teve como foco a universalização do ensino fundamental. A despeito desses desacertos, milhares de jovens ingressaram nessa fase de ensino, em escolas com estrutura insuficiente quanto a saneamento básico e alimentação, entre outras condições insuficientes que acompanham a escolarização das juventudes de classes populares.

Paro (2007) analisa que a concepção “moderna e industrial” da escola pública contemporânea resulta numa escolarização voltada para a formação de mão de obra qualificada nos moldes requeridos pelo capital. Correspondendo aos interesses das elites nacionais referendados pelo poder econômico e político, o acesso ou a negação à educação de qualidade acompanha as desigualdades sociais inscritas na sociedade capitalista, que tende a perpetuar a exploração do trabalho e dos trabalhadores.

Em meio a essa realidade, evidenciamos, por parte do Ministério de Educação, o lançamento dos Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (PCNEM/2000), produzidos conforme as finalidades dispostas na Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996a). No Art. 36, prescreve-se a terminalidade como característica dessa etapa final da educação básica, isto é: consolidar e aprofundar os conhecimentos do ensino fundamental. O documento vislumbrava pôr fim à dualidade entre ensino médio propedêutico e educação profissional, gerando a expectativa de desenvolver determinadas **habilidades e competências** para orientar o currículo de todas as escolas das redes municipais e estaduais de ensino do país.

De acordo com Piovezan e Vieitez (2013, p. 485),

A escola do ensino médio, abalizada pela proposta curricular dos PCN, assegura oferecer as aprendizagens necessárias para desenvolver a empregabilidade dos educandos; porém, o potencial do protagonismo juvenil e de qualificação após a educação básica é responsabilidade de cada indivíduo. Isso isenta a esfera pública das oportunidades de trabalho a que os jovens serão, ou não, submetidos ao longo de sua vida, ocultando as críticas de Marx em relação ao surgimento do exército industrial de reserva, inerente à acumulação do capital, no qual parte da classe trabalhadora é apartada de qualquer tipo de trabalho.

Com esses atributos, o ensino médio público assumiu dimensão unilateral, podendo o jovem ter uma formação que não desenvolve a consciência de seu lugar no mundo. Para Wellen (2011), o caráter de terminalidade do ensino retrai a perspectiva de continuidade dos estudos em nível superior, assim como a entrada no mercado de trabalho. Acaba

condicionando o estudante a ter uma formação fragmentada e individualista, que o coloca no plano da alienação em face do processo produtivo como um todo.

Embora na última década tenha aumentado a oferta nessa etapa de ensino e também se tenha logrado uma redefinição curricular, foi somente com a Emenda Constitucional nº 59/2009 (BRASIL, 2009) que, no Brasil, o ensino médio se tornou responsabilidade do Estado. Foi definido como direito de **educação para todos os que estão** entre 04 e 17 anos, estendendo-se aos adolescentes e aos jovens. Para viabilizar as condições favoráveis a esse direito, no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, foi instituída uma política de financiamento com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), Lei nº 11.494, de 2007 (BRASIL, 2007). Completava-se, pois, a cobertura de financiamento de toda a educação básica, que se iniciou com o Fundef. Para Gohn (2011), em seu conjunto, a legislação brasileira inclui os adolescentes e os jovens pobres na agenda das políticas públicas como sujeitos sociais, sob o prisma de sujeitos de direito.

Dissonante, todavia, das políticas desenhadas para cumprimento das metas do PNE (2014-2024), Frigotto (2015) identifica, que, no contexto pós-industrial e sob a ideologia neoliberal no século XXI, para atender aos apelos decorrentes da posição dos Estados-nação na divisão internacional do trabalho, organismos multilaterais e alguns países vislumbravam reformar o ensino médio público. Para o autor, o objetivo dessa fase do ensino, em países periféricos, é formar estudantes flexíveis para enfrentarem as adversidades, como a falta de emprego, em cenários que tendem para a mundialização, a flexibilização e a informalização da economia, repercutindo fortemente nas relações de trabalho.

Nessa perspectiva, em meio às reformas educacionais adotadas após o golpe parlamentar, jurídico e midiático que levou, em 2016, ao *impeachment* da Presidente da República Dilma Vana Rousseff, evidencia-se a Reforma do Ensino Médio, anunciada sob o governo do então Presidente Michel Elias Lulia Temer. Essa legislação foi aprovada pelo governo no mesmo ano, por meio da Medida Provisória nº 746/2016 (BRASIL, 2016). Em 2017, foi convertida na Lei nº. 13.415/17 (BRASIL, 2017), no entanto, sem contemplar a participação de setores organizados da sociedade brasileira, como os profissionais de educação, estudantes ou especialistas de instituições de ensino superior.

Manifestações contrárias à agenda reformista do então presidente da República, inclusive à Reforma do Ensino Médio, apresentaram-se no movimento secundarista, em alguns estados brasileiros, com desdobramentos na ocupação, por estudantes, de escolas secundárias e universidades, por volta de 2016. Posicionamento semelhante era emitido por organizações da sociedade civil ante a previsão de ser lançada uma Base Nacional Comum Curricular com caráter aparentemente aberto e indicativo de componente do currículo formal previsto na LDB de 1996 e no PNE (2014-2024). Nesse sentido, os interesses empresariais eram contemplados na Reforma do Ensino Médio, associada à construção da base curricular.

Para Frigotto (2016, p. 329), o caráter antidemocrático e neoliberal da reforma

[...] segue figurino da década de 1990 quando MEC era dirigido por Paulo Renato de Souza no Governo Fernando Henrique Cardoso. Não por acaso Maria Helena Guimarães é a que de fato toca o barco do MEC. Também não por acaso que o espaço da mídia empresarial golpista é dado a figuras desta década.

A política que foi arquitetada por intelectuais adeptos do neoliberalismo tendia à diminuição da cobertura social do Estado, aumentava a carga horária mínima de 800 horas aulas anuais, como previa o Art. 24 da LDB/96, para 1400 quatrocentas horas. Nessa alteração, é grave a previsão de a carga horária do ensino médio ser cumprida pelos estudantes em organizações não governamentais ou em empresas privadas, em detrimento de unidades escolares oficiais, públicas ou particulares. Estas, legalmente, contam com instalações e profissionais qualificados para esse fim.

De acordo com Frigotto e Motta (2017), as modificações atribuídas ao **Novo Ensino Médio** afetam a qualidade da educação ofertada para as juventudes pobres da sociedade, que terão – novamente por força da legislação – formação focada na qualificação para o trabalho, diferenciada da dos que estão em posições sociais privilegiadas. Em outra perspectiva, as redes privadas de ensino médio já se posicionaram contrárias à aplicação, em suas escolas, da limitação curricular imposta à rede pública nacional.

Alguns estudos convergem também para consequências dessa política no exercício da profissão docente no Brasil. Com previsão de serem contratados profissionais com “notório saber”, estes podem ser reconhecidos pelos sistemas de ensino sem a devida formação pedagógica. A despeito de o “notório saber” aplicar-se apenas a aulas no itinerário V, de formação técnica e profissional, para alguns estudiosos a medida, prevista em lei, tende à banalização do magistério e à desvalorização dos especialistas e licenciados em diversas disciplinas. (FRIGOTTO; MOTTA, 2017; FERRETI; SILVA, 2017).

A possibilidade anunciada impactou a política de formação inicial de professores para o exercício do magistério de Educação Básica. Tal formação, com a Lei n. 9.394/96

(BRASIL, 1996a), necessita obrigatoriamente ser obtida em nível de licenciatura plena. O Art. 87, § 4º, prescreve que no espaço de dez anos, ou seja, até 2006, o dispositivo fosse plenamente cumprido. Oliveira e Maués (2012, p. 70) consideram que, ao contrário do disposto, seguiram-se investidas que levaram a avanços e retrocessos, a começar pela flexibilização “[...] via Conselho Nacional de Educação (CNE) para que os professores formados em curso normal, de nível médio, também estivessem aptos legalmente para atuar na educação Infantil”.

No entanto, com o Plano de Metas Compromisso Todos por Educação, Decreto nº 6.094/2007, desencadearam-se

[...] programas de formação inicial e continuada; a implantação do plano de carreira, cargos e salários, nos quais o mérito, a formação e a avaliação de desempenho devem ser privilegiados; a valorização do profissional da educação, através do mérito que inclui o desempenho, a assiduidade, e a pontualidade, responsabilidade, cursos de atualização e desenvolvimento profissional; envolvimento do professor na discussão e elaboração do projeto político pedagógico da escola (OLIVEIRA; MAUÉS, 2012, p. 70).

A essas medidas seguiram-se outras, consideradas arranjos institucionais significativos que convergem para a valorização e para a identidade profissional. Esta não se limita ao exercício de atividades em sala de aula, mas à gestão pedagógica, administrativa e financeira de instituições educativas, de modo particular a escola. Assim, não pode ser exercida por alguém que concentre apenas “notório saber”, senão que seja devidamente habilitado nos termos da legislação que preside a educação no Brasil.

Considerações

Ao longo deste texto, procuramos compreender os descaminhos das políticas de educação para a juventude brasileira em condição de pobreza, em termos da escolarização prevista em lei para escolas das redes pública e gratuita de ensino ou por outras formas. Independente do nível ou da etapa de ensino, a tendência confirma os descuidos do poder público com a educação escolar básica e com o aceno à necessidade de haver modalidades de ensino e programas ou projetos específicos voltados para os jovens excluídos da escola.

A literatura e os dados estatísticos mostram que o arcabouço legal que organiza a educação em níveis, etapas e modalidades de ensino no Brasil segue a orientação do ideário neoliberal para atender, prioritariamente, a determinados interesses, no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo. Nele prevalece o paradoxo histórico entre a riqueza e a pobreza, que se exacerba nos países subdesenvolvidos e se estende aos mais ricos do mundo desenvolvido.

Os marcos estruturantes, tal como as particularidades das políticas educacionais, se direcionam a um tipo de ensino para os filhos dos pobres e outro para os ricos e a suposta classe média. Estes teriam chances de estudar em escolas da rede privada, em contraposição aos filhos de pais das classes populares, com assento em escolas das redes públicas de ensino. Descompassos dessa natureza, bem como no financiamento da educação, tendem a fazer sucumbir o direito subjetivo à educação pública e gratuita, proclamado na Constituição Federal de 1988.

Imprime-se, portanto, a dualidade na escolarização em geral e, de forma acentuada, no ensino médio. Ademais,

gera-se uma demanda tanto para modalidades de ensino como para programas específicos direcionados a crianças e a jovens, sendo o Projovem, em suas versões distintas, um protótipo de transferência de renda.

Em virtude dos propósitos do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem Urbano – como política de governo para a juventude brasileira em situação de vulnerabilidade, negra e segregada, sobre ele ainda há muito a ser conhecido. A despeito de suas vicissitudes, ele induziu muitos jovens que haviam abandonado a escolarização a que a ela retornassem, a fim de concluir pelo menos o ensino fundamental com iniciação profissional e inscrever-se no campo da cidadania. Nele os jovens poderiam reaproximar-se do direito subjetivo à educação e da dignidade por ela suscitada.

O ensino médio público, cujo histórico é recente na trajetória escolar de grande parte da população brasileira, não assumiu ainda sua identidade, principalmente quanto aos fins a que se propõe. O caráter de terminalidade da educação básica que a ele se imprime não assegura, efetivamente, a qualificação para o exercício de determinadas profissões nem o acesso ao ensino superior. Dessa forma, o aporte legal, os currículos e a dinâmica geral que pautam essa etapa do ensino estão direcionados para interesses difusos ou centrados no mercado, mas não diretamente para chances de emprego, notadamente em postos de serviço valorizados. Assim, não prepara, de fato, os jovens para sua inserção no mundo do trabalho nem acena para perspectivas de eles prosseguirem estudando.

Diante de contextos de insegurança e de incertezas, o ensino médio público representa um grande gargalo na escolarização das juventudes pobres, visto que, em face da diversidade que paira sobre os estudantes, a escola pouco dialoga com

eles. A despeito desse descompasso que decorre do conflito de interesses, os estudantes, no entanto, buscam uma identidade. Mediante **ameaças**, como o prenúncio da Reforma do Ensino Médio, eles se organizam, expressando seu descontentamento, com vistas a reverter medidas arbitrárias advindas do poder público. Foi isto que ocorreu com o movimento secundarista que insurgiu, em 2015, em vários estados brasileiros, o qual resultou na ocupação de escolas.

Por serem tortuosos, os caminhos das políticas de educação para a juventude pobre brasileira precisam ser alinhados à justiça social, cumprindo os dispositivos constitucionais do direito subjetivo à educação em instituições com finalidade específica de ensino, ou seja, nas quais se realiza a escolarização plena.

Referências

ARAÚJO, A. V. **Política Pública para juventude:**

análise do programa nacional de inclusão de jovens em Pernambuco. 2011. 2070 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

BRASIL. **Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.** Conversão da Medida Provisória nº 746, de 2016. Altera as Leis nos 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 10 de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. 2017. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm Acesso em: 31 mar. 2018.

BRASIL. **Medida Provisória n. 746 de 22 de setembro de 2016.** Institui a Política de Fomento à Implementação

de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências. 2016.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv746.htm. Acesso em: 19 ago. 2020.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional de Juventude. Programa Nacional de Inclusão de Jovens.

Dimensão: Práticas docentes. Brasília: SGPR, SNJ, Projovem Urbano, 2011. (Cadernos temáticos do Projovem Urbano).

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.** Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. 2009.

BRASIL. **Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nºs 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências. 2008a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11692.htm. Acesso em: 19 ago. 2020.

BRASIL. Decreto nº 6.629, de 04 de novembro de 2008. Regulamenta o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005, e regido pela Lei no 11.692, de 10 de junho de 2008, e dá outras providências. 2008b.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. 2007a.

BRASIL. Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. 2007b.

BRASIL. Decreto nº 5.557, de 5 de outubro de 2005. Regulamenta o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, e dá outras providências. 2005.

BRASIL. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. Parâmetros Curriculares Nacionais: ensino médio. Brasília: MEC; SEMTEC, 1999.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996a.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. 1996b.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 1988.

CASTEL, Robert. **A metamorfose da questão social:** uma crônica do salário. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CASTRO, Jorge Abrahão de Castro; AQUINO, Luseni Maria C. de; ANDRADE, Carla Coelho de. **Juventude e políticas sociais no Brasil.** Brasília: Ipea, 2009. 303 p.

FERRETI, Celso João; SILVA, Monica Ribeiro da. Reforma do ensino médio no contexto da medida provisória nº 746/2016: estado, currículo e disputas por hegemonia. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 385-404, jun. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302017000200385&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 5 abr. 2019.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Reforma do ensino médio do (des)governo de turno: decreta-se uma escola para os ricos e outra para os pobres. **Movimento Revista de Educação**, ano 3, n. 5, p. 329-332, 2016. Disponível em: <http://www.revistamovimento.uff.br/index.php/revistamovimento/article/view/326>. Acesso em: 6 abr. 2016.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A produtividade da escola improdutiva 30 anos depois: regressão social e hegemonia às avessas. **Trabalho Necessário**, ano 13, n. 20, p. 206- 233, 2015.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Ensino Médio no Brasil: Juventude com o futuro interditado. **Salto para o Futuro**, v. 18, p. 24-29, 2009.

FRIGOTTO, Gaudêncio; MOTTA, Vânia Cardoso da.
Por que a urgência da Reforma do Ensino Médio?
Medida Provisória Nº 746/2016 (Lei nº 13.415/2017).
Educação & Sociedade, v. 38, p. 355-372, 2017.

GOHN, M. G. Movimentos Sociais na Contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, maio/ago. 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Cadernos de estudos e pesquisas
em políticas educacionais**. Brasília: INEP, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE.
Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). 2004.
Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40. Acesso em: 13 abr. 2019.

LOCKE, John. **“Segundo Tratado sobre o Governo Civil”**.

Tradução: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa Publicação:

Editora Vozes. Organização: Igor César F. A. Gomes Distribuição:

Clube do Livro Liberal, 2015. Acessado em 15/02/2017

MÉSZÁROS, István. **Educação para além do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

NOVAES, Regina R. Prefácio. In: CASTRO, J. A. de; AQUINO, L. M. C de; ANDRADE, C. C. de (org.). **Juventudes e Políticas Sociais no Brasil**. Brasília: IPEA, 2004. p. 15-24.

OBSERVATÓRIO DO PNE. **Metas do PNE**. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne>. Acesso em: 5 abr. 2019.

OLIVEIRA, João Ferreira de; MAUÉS, Olgaíses Cabral. A formação docente no Brasil: cenário de mudanças, políticas e processo em debate. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; VIEIRA, Livia Fraga (org.). **Trabalho na educação básica: a condição docente em sete estados brasileiros**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012. p. 63-90.

OXFAM. **A distância que nos une**. 2017. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf. Acesso em: 25 out. 2017.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT – OCDE. **Panorama da Educação 2018**: Indicadores da OCDE, Publicações da OCDE, Paris, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en>. Acesso em: 25 out. 2017.

PARO, Vítor Henrique. **Gestão escolar, democracia e qualidade de ensino**. São Paulo: Ática, 2007.

PARO, Vítor Henrique. **Professor: artesão ou operário?** São Paulo: Cortez, 2018.

PEREIRA, Carla Marília Pinheiro. Entre a melodia e a insuficiência de renda: o caso do programa bolsa família no projeto cururu. *In*: ARCOVERDE, Ana Cristina Brito (org.). **Dimensões, interfaces e práticas de avaliação de políticas públicas**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2014. p. 30-52.

PIOVEZAN, P.; VIEITEZ, C. Os parâmetros curriculares nacionais do ensino médio: a preparação para o mundo do trabalho precário. **Revista Inter Ação**, v. 38, n. 2, p. 469-488, ago. 2013.

QUEIROZ, Maria Aparecida de. Políticas de educação para jovens: quando a diversidade é questionada. *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO, 2., CONGRESSO ÍBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25., 2011, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Biblioteca Anpae, 2011. p. 1-13.

SACRISTÁN, J. Gimeno. **Educar e conviver na cultura global: as agências da cidadania**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

SALAMA, Pierre. Pobreza: Luz no fim do túnel?. Tradução Wilson F. Menezes. **Revista Nexos Econômicos** – CME-UFBA, v. 4, n. 6, 2010. Disponível em: http://pierre.salama.pagesperso-orange.fr/art/pobreza_luz_no_fim_do_tunel@br.pdf. Acesso em: 9 mar. 2019.

SPOSITO, M. P. Juventude e Educação: interações entre educação escolar e a educação não-formal.

Educação e Realidade, v. 33, p. 83-97, 2008.

WELLEN, Hérica Karla Alencar de Medeiros. **Sonhos interditados:** a carreira escolar dos alunos do ensino médio público de São Paulo. 2011. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

ZABALA, Antoni. **A prática educativa:** como ensinar. Porto Alegre: ArtMed, 1998.

EDUCAÇÃO, FAMÍLIA E ESPAÇO PÚBLICO

RELAÇÕES DE COMPLEMENTARIDADE

*Fernando Manuel Rocha da Cruz
Kadydja Karla Nascimento Chagas*

Os estudos antropológicos, do início do século XX, apresentaram um levantamento rigoroso das sociedades e culturas “primitivas”. Porém, a palavra educação quase nunca apareceu, apesar de quase todos os trabalhos descreverem relações cotidianas e rituais de aprendizagem das crianças e de passagem dos jovens à vida adulta (BRANDÃO, 1981).

Os antropólogos identificaram, desse modo, processos sociais de aprendizagem, visto não existirem nas referidas sociedades processos formais de ensino. Como refere Brandão (1981, p. 7): “Tudo o que se sabe aos poucos se adquire por viver muitas e diferentes situações de trocas entre pessoas, com o corpo, com a consciência, com o corpo-e-a-consciência. [...] o saber flui, pelos atos de quem sabe-e-faz, para quem não-sabe-e-aprende”. As relações entre a criança e a natureza, nestas comunidades, são conduzidas por adultos com conhecimento e experiência. As crianças veem, entendem, imitam e aprendem através da sua participação na vida comunitária.

Hoje a escola e os demais estabelecimentos de ensino assumem um papel primordial na educação. Os pais cada vez têm

menos tempo para transmitir valores, atitudes e experiências para os seus filhos e, por isso, é a escola que assume paulatinamente essas incumbências. Desse modo, propomos debater no presente artigo a relevância das visitas de estudo no âmbito escolar, apresentando alguns casos e refletindo sobre a educação e a relação da escola com a cidade, a família e a cidadania.

Para o efeito, começamos por expor algumas das principais teorias psicológicas da educação, como a teoria comportamentalista, a teoria humanista e a teoria sócio-construtivista. Em seguida, debruçamo-nos sobre estudos das representações sociais, a cidade e os espaços públicos, apresentando ainda o que é entendido como espaço público com qualidade e criativo. Por fim, refletimos e debatemos, a partir de casos, a relação da escola com a família e o espaço público.

A Educação - breves perspectivas teóricas

O professor ao expressar a fala e a escuta em sala de aula desenha sua representação social e utiliza a sombra, o matiz, as cores ou o grafite, o traçado, e em seguida a expõe numa tela para que o pesquisador leia e decodifique o sentido da imagem.

Vale a aposta de que no ato de aprender há o sujeito do desejo que fala e escuta para quem aprender é mais do que assimilação de conteúdos. É a busca de superar dualismos, estabelecer interfaces com outros campos do saber, para dizer o que não pode ser dito inteiramente, mas que ainda insiste (ORNELLAS, 2009, p. 280).

A educação, em sentido amplo, inclui tudo o que se pode fazer para colaborar no desenvolvimento do indivíduo, enquanto, no sentido restrito, representa o ensino para o desenvolvimento de competências e habilidades (VIANNA, 2007). O sentido amplo representa a aprendizagem ao longo da vida, enquanto o sentido restrito diz respeito às ações que ocorrem em sala de aula, na interação entre professor(a) e alunos (REGO, 2018).

Para o presente texto, relembramos três perspectivas da educação sobre o modo como se realiza a aprendizagem nas teorias psicológicas: comportamentalistas, humanista ou psico-construtivista e socioconstrutivista.

A perspectiva conductista ou comportamentalista segue o modelo da aprendizagem receptiva em que a educação é um processo de transmissão de conhecimentos e atitudes das gerações adultas para as mais novas (sentido amplo), e do(a) professor(a) para os alunos (sentido restrito) (REGO, 2018). Essa perspectiva tem por base a psicologia do estímulo-resposta, segundo a qual para cada estímulo ambiental existe uma resposta do organismo. Daí que a aprendizagem de novos comportamentos se deva a novos estímulos. No entanto, Skinner (2007) vem propor que se analisem as contingências de determinado comportamento. Disso decorre que a punição não seja considerada eficaz no processo da educação, pois é “necessário fazer uso da modelagem” (COSTA; FERMOSELI; LOPES, 2014, p. 218). E justificam Costa, Fermoseli e Lopes (2014, p. 219):

se o indivíduo não se comportar diante de tal situação, como em um ambiente escolar, familiar, etc., não há modelagem do comportamento. Por isso, objetiva-se dar ênfase em reforços, para fazer com que o indivíduo aumente a probabilidade de comportamentos desejados no contexto da educação.

A perspectiva humanista e psico-cognitiva segue o modelo da aprendizagem por descoberta autônoma ou pura, em que a educação se processa por meio do desenvolvimento intelectual (sentido lato) e por meio de um procedimento de facilitação do(a) professor(a) aos alunos na autoconstrução de conhecimentos e atitudes (sentido restrito) (REGO, 2018). O cognitivismo, opondo-se ao behaviorismo, vai propor analisar a mente, o ato de conhecer e o modo como o indivíduo desenvolve seu conhecimento sobre o mundo. No Brasil, a abordagem dos cognitivistas foi enfatizada pelos educadores da Escola Nova, nas décadas de 1920 e 1930, e resgatada na década de 1980. Assim, se explica que a reforma curricular da década de 1990 tenha valorizado o desenvolvimento cognitivo como variável resultante da construção entre os alunos sob a mediação de um professor(a) (SANTOS, 2006).

Por fim, na perspectiva sociocognitiva, cujo modelo é a aprendizagem por descoberta guiada, verifica-se o processo de desenvolvimento integral do indivíduo (sentido amplo) e um processo mediado pelo professor(a) na construção de conhecimentos e atitudes nos alunos (sentido restrito) (REGO, 2018). Para Bandura, Azzi e Polydoro (2008), a modelação social abrange os processos de atenção, representação, tradução ativa e processos motivacionais. Por isso, citam o exemplo das crianças que modelaram o comportamento discriminável, sem obter qualquer recompensa e sob controle cognitivo. Desse modo, o valor da teoria deve-se ao poder prático para promover mudanças pessoais, organizacionais e sociais.

A concepção atual defende, todavia, que a educação deve ser vista como um processo que tenha por base a humanização, a socialização e a singularidade da pessoa para que esta seja capaz de desenvolver mecanismos de apropriação da herança

cultural. Assim, não é razoável impor a perspectiva comportamentalista, uma vez que o indivíduo é um ser pensante e social. Por outro lado, seguir a perspectiva humanista e psico-cognitiva sem cuidado pode conduzir ao individualismo e mesmo a uma preparação incorreta ou insuficiente do aluno. Desse modo, Rego entende que:

há sempre uma necessidade de se guiar o aluno no processo da construção do seu saber, num ambiente de diálogo sobre a cultura e de colaboração na análise e solução dos vários problemas que a sociedade vive, o que implica a consideração da educação como um processo de mediação da construção de saberes e atitudes no aluno pelo professor, porque, só assim é que se pode formar pessoas não apenas autónomas, críticas e criativas, mas também responsáveis e solidárias (REGO, 2018, p. 43).

Por conseguinte, a educação é um processo que deve ter por objetivos guiar o aluno para um estado de desenvolvimento de autonomia, espírito crítico, responsabilidade e solidariedade, bem como para a aquisição de competências na resolução de problemas de forma harmônica (NÉRICI, 1990). Por outras palavras, a educação é uma atividade que é desenvolvida sobre as pessoas, tendo em vista a sua capacitação de “maneira integral, consciente, eficiente e eficaz, que lhes permita formar um valor dos conteúdos adquiridos, significando-os em vínculo direto com seu cotidiano, para atuar consequentemente a partir do processo educativo assimilado” (CALLEJA, 2008, p. 109).

Nessa perspectiva, um dos objetivos da educação não é simplesmente a efetivação de um saber na pessoa, mas seu desenvolvimento como sujeito, capaz de atuar no processo em que aprende e de ser parte ativa dos processos de subjetivação

associados à sua vida cotidiana (GONZALEZ REY, 2001). Essa afirmação nos leva a vislumbrar o aluno como aquele participante ativo da sua aprendizagem, aquele que se apropria do conhecimento com ousadia de utilizá-lo na sua própria vida. Compreendemos que é importante valorizar as concepções dos alunos, tratando-as respeitosamente, pois é com base nelas que o conhecimento poderá ser construído. Fundamental, também, é questionar os conhecimentos científicos e suas aplicações em relação às condições sociais, políticas e econômicas, na época em que ocorreram e no mundo atual, a fim de melhor compreender o processo de construção de vida, da humanidade e do indivíduo.

Dessa forma, tornar a escola um ambiente propício à produção de sentido é proporcionar aos alunos, partindo das representações simbólicas já construídas, o acesso a novas representações para que possam estabelecer novas relações entre o que já conheciam e o que foi construído historicamente pela humanidade. O desafio está lançado; o sentido da escola está inserido em muitas outras formas de construção e compreensão da realidade, mais do que propriamente na rede curricular, nos trabalhos de sala de aula, nas provas e avaliações ou nos resultados escolares. Entende-se que o sentido da escola está no olhar, na escuta, no sorriso, nos afetos e desafetos, nas intrigas, no redescobrir a alegria do conhecimento, na aventura da imaginação.

Assim, a possibilidade de se enfatizar qualquer conhecimento de forma sensível e prazerosa é o que proporcionará um maior empenho de cada um e, principalmente, prazer no desenvolver do processo criativo na construção do conhecimento. Isso significa também conhecer e reconhecer o conhecimento que exige busca, invenção e reinvenção constante. Essa natureza dinâmica do saber impõe um acelerado ritmo de permanentes renovações, mudanças, reajustes e construções em um

jogo de beleza que rejuvenesça e amadureça o pensamento criativo-criador.

Essa nova agenda de ação amplia os espaços de debates, acalenta os interesses e aguça as inquietações de estudiosos críticos e comprometidos com os acontecimentos político-sociais que vivemos em nossa sociedade.

Nesse aspecto, acreditamos que fazer da escola um lugar que reconheça crenças, desejos, fantasias, valores e os saberes espontâneos, trazidos pelos alunos, proporcionaria aos docentes abertura de espaços para romper com a resistência ao desconhecido, revolucionando nas práticas pedagógicas.

As representações sociais nas relações de complementaridade

As representações sociais dos grupos compõem o olhar que eles lançam sobre a sua vida cotidiana e a relação entre o subjetivo (olhar do sujeito) e o objetivo (a realidade). Nelas a realidade ganha nuances de subjetividade, pois é relacionada pelos indivíduos a símbolos, particularidades, no esforço para alcançar o seu entendimento.

Elas envolvem uma relação entre o sujeito e o objeto-mundo. O sujeito se insere numa comunidade concreta e simbólica, embora não esteja condenado a simplesmente reproduzir essa realidade. O indivíduo está constantemente elaborando uma tensão entre o mundo e seus próprios esforços para ser um sujeito. É nesse processo de construção de sua identidade social que ele se desenvolve, ou seja, na relação entre sujeito e mundo social, que é mediada pelas representações

sociais. Ao mesmo tempo em que o sujeito recria a realidade social e suas representações, também modifica a sua própria relação com o mundo. Dessa forma, os objetos presentes no meio social aparecem sob a forma de representação, constantemente recriados pelos sujeitos.

Como já definia Moscovici (1978, p. 48), “[...] não existe um corte dado entre o universo exterior e o universo do indivíduo (ou do grupo), pois o sujeito e o objeto não são absolutamente heterogêneos em seu campo comum”. Ao mesmo tempo em que são constituídas as representações sociais, é constituído o sujeito, definindo o que ele é e o que não é. A representação social é um prolongamento do comportamento do sujeito, construído em um contexto ativo e dinâmico. Nem o sujeito é passivamente determinado por uma representação supostamente exterior a ele, nem a representação é meramente moldada na mente individual.

Há muitos debates sobre o conceito de representação social, sua gênese, sua estruturação, sua dinâmica e possibilidade de mudança. A Teoria das Representações Sociais (TRS) trata de operacionalizar o pensamento social em sua dinâmica e sua diversidade. Parte do pressuposto de que existe forma de conhecer e de se comunicar guiada por objetivos diferentes; formas que são móveis. Por esse motivo há uma especificidade epistemológica das Representações sociais que merece ser apresentada. Para fazer isto, recorreremos a Nóbrega (2001), que considera as representações sociais como formas de conhecimento, porém, não um conhecimento científico, mas do senso comum. O conhecimento do senso comum, aquele que não é produzido nas ciências, é levado em consideração pela Teoria das Representações Sociais para que por meio dele se possa

descobrir a realidade sobre um fenômeno social. Nóbrega (2001, p. 62) assinala que:

Antes do advento da teoria das representações sociais, o pensamento das massas, correntemente denominado ‘o *sensu comum*’, era considerado como um *corpus* de conhecimento ‘confuso’, ‘inconsistente’, ‘desarticulado’ e ‘fragmentado’. Em relação ao conhecimento científico, o *sensu comum* era situado num pólo extremo e oposto: como uma espécie de saber ‘selvagem’, ‘profano’, ‘ingênuo’ e, até mesmo, de ‘mentalidade pré-lógica’, conforme classificavam a sociologia, psicologia, antropologia etc.

O fenômeno das representações sociais refere-se a teorias do *sensu comum*, que são utilizadas para organizar as práticas sociais presente no cotidiano. É possível considerar, então, que as representações sociais não são opiniões ou tomadas de posição a favor ou contra algo; elas são as justificativas para as opiniões ou tomadas de posição.

A TRS operacionaliza um conceito para trabalhar com o pensamento social em sua dinâmica e em sua diversidade. Parte da premissa de que existem formas diferentes de conhecer e de se comunicar, guiadas por objetivos diferentes, formas que são móveis, e define duas delas na nossa sociedade: a consensual e a científica, cada uma gerando seu próprio universo. A diferença, no caso, não significa hierarquia nem isolamento entre elas, apenas propósitos diversos. O universo consensual seria aquele que se constitui principalmente na conversação informal, na vida cotidiana, enquanto o universo reificado se cristaliza no espaço científico, com seus cânones de linguagem e sua hierarquia interna. Ambos, portanto, apesar de terem propósitos diferentes, são eficazes e indispensáveis para a vida humana.

É grande a variedade de abordagens encontradas nos estudos de representações sociais. Ao estudá-las como produto, procuramos apreender seu conteúdo e sentido através de seus elementos constitutivos: informações, crenças, imagens, valores expressos pelos sujeitos e obtidos por meio de questionários, entrevistas, observações, análise de documentos, etc. Entretanto, para constituir uma representação, esses elementos devem se apresentar como campo estruturado, o que pressupõe organização e hierarquização dos elementos que configuram seu conteúdo.

Ao estudar a representação social como processo, estamos interessados na relação entre a estruturada representação de família, e o espaço e suas condições de vivência na educação. Isso geralmente requer a análise de aspectos culturais, ideológicos e interacionais relevantes no grupo estudado, que possam explicar a emergência de um dado núcleo figurativo, inscrevendo-o em uma rede de significações.

Segundo Abric (1994), toda representação social é organizada dentro de um núcleo central, que se constitui como “elemento fundamental”, determinando sua natureza, sua significação, unificação, estabilização e “organização interna”. Portanto, para toda representação social deve haver um núcleo central, sem o qual essa representação não teria sentido ou não existiria. O núcleo central é “um subconjunto da representação, composto de um ou mais elementos, donde sua ausência desestrutura a representação e lhe dá outra significação completamente diferente” (ABRIC, 1994, p. 74).

A teoria do núcleo central de Abric apresenta, assim, dois sistemas complementares: o central e o periférico. O sistema central, constituído pelo núcleo central da representação, apresenta as seguintes características: é diretamente ligado

à memória coletiva e à história do grupo, portanto, determinado pelas condições históricas, sociológicas e ideológicas; sua função é consensual, no sentido em que realiza e define a homogeneidade de um grupo social; é estável, coerente, rígido e resistente à mudança, assegurando a segunda função, a da continuidade e permanência da representação.

Representação social é entendida por Wagner (1998, p. 4) como “um conteúdo mental estruturado - isto é, cognitivo, avaliativo e simbólico - sobre um fenômeno social relevante, que toma a forma de imagens ou metáforas, e que é conscientemente compartilhado com outros membros do grupo social”. Os membros de um grupo social ou reflexivo criam e recriam seus objetos dando-lhes significado e realidade, elaborando e compartilhando regras, justificativas e razões para crenças e comportamentos dentro de suas práticas diárias. O autor compreende as representações sociais (RS) como o saber do senso comum e, segundo ele, elas surgem com intuito de atender necessidades de cunho prático, decorrentes de modificações nas condições sociais de vida da população, o que ocasionaria a reelaboração dos objetos sociais.

Wagner (2000, p. 4) afirma que a ciência tem desempenhado, ao longo dos séculos, um “importante papel como fonte de conhecimento do cotidiano, assim como uma autoridade para legitimar e justificar decisões cotidianas e posições ideológicas”. Entretanto, a apropriação desses produtos não é feita de forma cabal por todas as pessoas, em todos os lugares. O entendimento dos produtos da ciência se dá de forma parcial, de acordo com necessidades, interesses e valores diferenciados em cada cultura.

As fontes originais, mediadas por um tipo de racionalidade científica bem definida, são reapropriadas coletivamente e transformadas em conhecimentos cotidianos através de

metáforas que favorecem a compreensão do objeto a ser conhecido. Dito de outra forma, os sujeitos buscam compreender o novo a partir do já conhecido, transformando o não-familiar em familiar (MOSCOVICI, 2003). “Integrada em sistemas morais preexistentes, a ciência serve a uma função justificatória, acrescentando peso às convicções ideológicas” (WAGNER, 2000, p. 6).

A partir de uma necessidade prática – o que fazer e como fazer para possibilitar espaço na escola considerando os padrões linguísticos, sensoriais, cognitivos, físicos, emocionais, étnicos, socioeconômicos, entre outros existentes, nos apoiamos na abordagem da sociogênese devido a sua característica principal de privilegiar o processo, possibilitando significados à realidade vivida. Essas representações são mediadas pelos conhecimentos a que tiveram acesso durante a formação inicial, discursos emitidos por seus pares, informações veiculadas pela mídia e políticas educacionais, para mencionar alguns. Dito de outra forma, os professores consomem conhecimento científico e produzem teorias subjetivas e conhecimentos pessoais em grande parte relacionados com conhecimentos sociais e culturais preexistentes.

Assim, uma representação social é mais do que uma imagem estática de um objeto na mente das pessoas; ela compreende também seu comportamento e a prática interativa de um grupo. É ao mesmo tempo uma teoria sobre o conhecimento representado, assim como uma teoria sobre a construção do mundo (WAGNER, 2000, p. 11).

A representação social como processo “só pode ocorrer em grupos e sociedades onde o discurso social inclui a comunicação tanto de pontos de vista compartilhados, quanto divergentes sobre muitos assuntos” (WAGNER, 2000, p. 10). São essas divergências que podem enriquecer o conceito de educação sensível

– sob o ponto de vista das possibilidades de concretização – e de contraditório – no que se refere às diferentes compreensões e aplicações práticas. Para Wagner (2000, p. 10),

São exatamente essa experiência e conhecimentos contraditórios que habilitam o tipo de discurso coletivo que cria o que chamamos de conhecimento ordinário e de senso comum nas sociedades modernas. No processo de conversação e comunicação social na mídia de massa, os objetos são criados e elaborados pelos atores sociais, que podem integrar no processo de comunicação quaisquer recursos de que disponham.

De acordo com Wagner (1998) no campo de pesquisa em RS observam-se usos distintos do conceito de representação, que dependem do interesse explicativo e do procedimento de avaliação do pesquisador. O nível de avaliação que abrange o sistema de conhecimento de indivíduos de grupos específicos implica que o pesquisador se remeta à questão individual, porém envolvendo uma amostra composta por vários indivíduos. Nesse caso, segundo Wagner (1998), o ponto de interesse em tais estudos é o conjunto de elementos constantes em uma representação, que se constitui dos elementos comuns do conhecimento que é produzido pelos sujeitos das investigações. Ou seja, no grupo de participantes deste estudo, os elementos apontados nas categorias descritas refletem o agrupamento de aspectos que configuram o conhecimento destes indivíduos, no que tange a sua representação sobre educação, família e espaço.

Cidade e espaço público

Em termos sociológicos, a cidade se reconhece como realidade e representação, texto e contexto, ética e estética, de acordo com Fortuna (2001b). Por isso, eventos efêmeros ou duradouros podem ser instrumentalizados e convertidos em materiais de promoção da cidade (FORTUNA, 2001a). No entanto, para Koolhaas (2006), existe sempre o risco de uma simplificação excessiva da identidade das cidades quando se transforma uma cidade antiga e única em uma cidade genérica e sem história.

As cidades genéricas possuem como principal característica a anomia, uma vez que a atenção está centrada nas autoestradas em vez de alamedas e praças, lugares estes privilegiados para as relações sociais (KOOLHAAS, 2006). As identidades são “transitórias, plurais e auto-reflexivas” e as cidades genéricas são caracterizadas por não terem centro e por serem cidades espetáculo onde não se distingue a realidade do simulacro (LOPES, 2002, p. 44).

A requalificação urbana levou ao aparecimento de novos edifícios como hipermercados, centros comerciais, museus, parques temáticos e ao enfraquecimento das relações de vizinhança, uma vez que se verifica uma deslocação centrífuga das classes desfavorecidas e centrípeta das classes médias e altas. A nova arquitetura urbana permite a compressão spatiotemporal, na qual os novos centros urbanos aparecem materializados em centros comerciais, abstraídos do espaço e tempo exteriores, ao mesmo tempo em que este “urbanismo de fantasia” exclui os aspectos negativos como sujidade, toxicodependência, trânsito e pobreza (LOPES, 2000).

As lendas, os mitos, as histórias, as imagens, a pintura e os filmes sobre a cidade contribuem para a formação do seu imaginário e integram seu patrimônio intangível ou imaterial (CANCLINI, 1999). Por outro lado, a cidade perde legibilidade quando existe uma redução semântica. Desse modo, uma cidade com difícil legibilidade provoca fragmentação, desorientação e isolamento, pelo que a coesão social é mais fraca e a desregulação social aumenta (LOPES, 2000).

Para Massey (2008), o espaço é o produto das inter-relações e interações sociais que se estabelecem entre o local e o global; é a esfera onde coexistem distintas e dissemelhantes trajetórias; e um produto sempre em construção. Por conseguinte, o espaço resulta da construção relacional, em que as identidades e as inter-relações são constituídas em simultâneo. Desse modo, as relações entre elas e a espacialidade são co-constitutivas.

Em termos gerais, o espaço público é o espaço contínuo, constituído em rede, de utilização permanente e complexa, contrapondo-se ao espaço privado que se encontra fragmentado e é de utilização normalmente temporária, agregada e monofuncional. Em termos jurídicos, os espaços públicos compreendem os espaços abertos de domínio e usos públicos, como as zonas verdes e a rede viária, enquanto os espaços privados são de domínio e usos privados (MARTINS, 1996).

Assistimos, todavia, a uma progressiva privatização dos espaços públicos, que apresenta, como vantagens, dois tipos de argumentos: a utilização continuada dos espaços e a possibilidade das entidades públicas receberem elevadas quantias financeiras pela cedência desses espaços (MARTINS, 1996).

Concordamos com Soja (2004), que critica a privatização dos espaços públicos por entender que estes estão sendo

destruídos devido à sua transferência não democrática para a esfera privada, o que, por consequência, gera a privação da liberdade cívica. Este autor entende ainda que, apesar da romanticidade e mitificação dos espaços públicos do passado, são espaços de vivências relacionados com questões de gênero, raciais e étnicas.

A qualidade do espaço público resulta das imagens que se tem do local e de como e por quem essas imagens são apreendidas. A interação entre a forma urbana e o comportamento humano pode ser concordante ou antagônica com as exigências humanas da vida urbana, mas não pode ser delas desvinculada (SERDOURA; SILVA, 2006). Por outro lado, a estrutura do espaço público corresponde ao sentido de organização das partes ou dos elementos (GAZENEUVE; VICTOROFF, 1982).

Sobre a qualidade e estrutura dos espaços públicos, Cruz (2011) identifica várias características: tratamento e limpeza; localização e acessibilidade; utilização; passagem (caminhar, passear); segurança; contexto arquitetônico (edifícios, estética do espaço); elementos da natureza (jardins, árvores); qualidades humanas dos usuários (respeito, partilha, convívio); equipamentos (bancos para sentar); equipamentos de diversão; equipamentos que permitam a adaptação/proteção ao clima; comércio e serviços; e oferta lúdica.

Contudo, este autor entende que na apreciação dos espaços públicos se destacam características como o tratamento e a limpeza, a utilização do espaço e as qualidades humanas como partilha, convívio e respeito. E, por fim, o contexto arquitetônico, a estética do parque e do lugar onde se encontra inserido, a possibilidade dos usuários poderem caminhar ou passear e a existência de elementos naturais como jardins e

árvores são igualmente características relevantes que devemos ter em conta em um espaço público (CRUZ, 2011).

Para Borja (2009), as cidades modernas exigem inovação, criatividade, predisposição para a mudança, flexibilidade, tolerância, curiosidade intelectual, troca, imaginação e diversos conhecimentos, para além de uma certa transgressão. Já para Rotem (2011), a cidade deve oferecer ambientes instigantes para todos os cidadãos e não apenas para uma parte que por vezes é transitória ou momentânea. Desse modo, entende que a viabilidade de um lugar é ilustrada por suas características físicas como organização, tamanho e design. Por outro lado, há que atender às atividades que variam de acordo com a sua importância, motivação, extensão ou padrão de repetição. Por fim, há ainda que atender ao tipo de mentalidade das pessoas que participam nas atividades públicas. Assim, uma mentalidade ativa é “voltada ao externo, engajada, consciente, produtiva e potencialmente criativa”, enquanto uma mentalidade indiferente se dedica a práticas rotineiras e necessidades comuns. Por fim, a mentalidade ausente provoca o isolamento dos indivíduos do público (ROTEM, 2011, p. 140-141).

Escola e Cidade: casos, reflexões e debate

A Murtosa é uma vila portuguesa situada no Distrito de Aveiro, região Centro e sub-região do Baixo Vouga, com cerca de 3.700 habitantes. Apresentamos aqui dois casos ocorridos com turmas do Agrupamento de Escolas da Murtosa, os quais iremos, em primeiro lugar, descrever, para posteriormente refletir e debater, tendo em consideração o papel da escola e a relação com a cidade.

Desfile de Carnaval

No sábado, dia 2 de março de 2019, por volta de 14h00, teve início um desfile na Avenida do Emigrante, próximo da sede do Agrupamento de Escolas da Murtosa, em direção ao centro da vila da Murtosa para, posteriormente, regressar ao local de partida. No desfile participaram todas as turmas do Agrupamento de Escolas e algumas instituições locais. Cada turma adotou um traje, como, por exemplo, de cavaleiros e damas da época medieval, bailarinas, traje tradicional mexicano, super-homem e supermulher, indígenas americanos, animais como vacas e pintos, palhaços, espantalhos e muitos outros temas.

As músicas geralmente brasileiras entoavam dos carros alegóricos que acompanhavam o desfile. Familiares, curiosos e residentes assistiram ao desfile distribuídos pelas ruas da vila. Algumas mães, sobretudo das crianças de turmas do pré-escolar e do ensino fundamental, trajavam de acordo com o grupo que acompanhavam, bem como professores e funcionários da escola.

No final foi oferecido um lanche aos participantes no local onde terminou o desfile.

Visita ao Museu Municipal de Espinho e teatro no Centro Multimeios de Espinho

No dia 28 de março de 2019, uma das turmas do pré-escolar do Agrupamento de Escolas da Murtosa deslocou-se ao Museu Municipal e ao Centro Multimeios, ambos localizados na cidade de Espinho. A partida foi marcada para as 9h30, na estação de trem de Estarreja, a cerca de 8 km do Agrupamento de Escolas. Para além da turma composta por crianças com idades entre os quatro e seis anos, participaram a professora e uma servidora da escola, e a maioria das mães e/ou avós das crianças. Caminhando pelas ruas em fila indiana, as crianças andaram de mão dada com as respectivas mães ou avós. A primeira visita foi ao Museu Municipal de Espinho, onde participaram em uma visita guiada e puderam desenvolver algumas atividades lúdicas, como interação com um espelho que fazia parte de uma obra de arte, bem como pintar um desenho alusivo à fachada do museu.

Sobre o Museu Municipal de Espinho, este:

está situado no Fórum de Arte e Cultura de Espinho (FACE), antiga Fábrica de Conservas Brandão, Gomes & C.^a. Constitui-se como um espaço dinâmico, de interacção entre o passado e o presente, delimitado pelas fronteiras de uma comunidade que foi ao mesmo tempo piscatória e operária. A concepção museográfica integra três exposições permanentes: fábrica de conservas, arte xávega e bairro piscatório/operário. A funcionalidade do museu municipal passa, também, por uma galeria de exposições temporárias, pelo centro de documentação e investigação em história local e por um serviço educativo aberto às escolas e restante população (CÂMARA MUNICIPAL DE ESPINHO, 2019, documento online sem paginação).

Após a visita, dirigiram-se ao Parque João de Deus, onde almoçaram o que traziam de casa e brincaram um pouco. Acompanhados pela professora, foram ainda comer um picolé. Dirigiram-se, em seguida, para o Centro Multimeios de Espinho, onde foram assistir à peça de teatro “Pinóquio ‘um musical para sonhar’”, com início às 15h30. Antes tiveram tempo de brincar no parque infantil junto ao referido Centro. No final, alguns ainda visitaram a exposição de bonecos de fantoche, no referido centro cultural, e ainda antes de regressar à Murtosa, novamente via trem, lancharam e brincaram no parque infantil junto ao Centro Multimeios de Espinho. Pegaram o trem às 17h10 e chegaram à estação de Estarreja cerca de 25 minutos depois.

Debate

As duas saídas escolares, objeto do presente estudo, têm, no que se refere ao tipo de saída, expressividade tanto em Portugal como no Brasil. A primeira saída – desfile carnavalesco organizado pelo Agrupamento de Escolas – implicou uma preparação maior do que, por exemplo, a segunda visita. Por isso, foi necessária em algumas turmas a preparação de roupas e materiais para o desfile, assim como o ensaio de coreografias, letras de música e danças, no âmbito escolar.

O desfile desafiou a atenção principalmente dos professores e funcionários da escola para manterem as turmas ou os grupos separados uns dos outros e uma certa ordem e cadência dos grupos. É a participação em um evento no espaço público que mobiliza a cidade e dinamiza o espaço urbano. Há aqui sobretudo um apelo à ludicidade e à diversão através das

coreografias e dos trajes usados em um ambiente que procura criar entusiasmo no público (residentes e familiares) que assistem ao referido evento.

Não há aqui margem para a criatividade no uso do espaço público. Trata-se de um episódio único e anual que utiliza as principais avenidas da localidade para exhibir ou criar um espetáculo a partir deste evento. O trânsito automóvel não circula durante o desfile. Há, por isso, uma espetacularização da cidade, em que os alunos são atores e os residentes e familiares são transformados em público.

O segundo caso implicou uma preparação menor em sala de aula. É, entretanto, a vivência fora da escola que queremos destacar aqui. Por um lado, houve o incentivo para as mães e avós participarem, uma vez que, na maioria dos casos, são elas que levam e pegam as crianças na escola. Não há, por isso, uma separação ou uma dicotomia, mas uma continuidade e complementaridade entre os laços familiares e a escola.

O cuidado no espaço público é transferido para as mães e avós que acompanham os filhos ou netos. A elas incumbe normalmente delimitar o que cada criança pode ou não fazer, ainda que seja a professora a definir as orientações gerais.

O almoço e o lanche no parque permitem às crianças descobrir em muitos casos que o parque não é um mero lugar de passagem (AUGÉ, 1994), mas um lugar antropológico onde se constroem laços sociais e de amizade com os outros. O parque público é, assim, um lugar onde é possível se alimentar, brincar, jogar e compartilhar, pautando-se no respeito pelas regras definidas pelos adultos.

A educação é, então, um espaço compartilhado por pais, professores e outros servidores educativos, mas também por técnicos de museus, atores e atrizes em peças de teatro. Para

além disso, sobeja a curiosidade de olhar a cidade, ver o diferente, experimentar diferentes espaços e transportes públicos, regras sociais e de convivência.

Os espaços públicos são, desse modo, vistos como palco para atividades sociais, culturais e lúdicas, mas igualmente como espaços para usufruir da cidadania, do meio ambiente, sem medos ou subterfúgios. São espaços onde se pode criar, brincar e jogar.

Teatro, pintura, museus e escultura são alguns dos setores culturais e criativos que a última visita proporcionou usufruir, aprender e reconhecer. Mas permitiu igualmente relacionar com aquilo que é realizado em sala de aula, sob orientação da professora.

Considerações finais

A escola é, na atualidade, a instituição que formalmente representa a educação, quer para o Estado, quer para a sociedade civil. No entanto, a educação é reduzida, muitas vezes, ao seu sentido restrito ao concentrar a atenção na relação professor(a)-alunos. É, por isso, importante reconhecer e valorizar o papel dos processos sociais de aprendizagem, pois precisamos re-ligar a educação à sociedade, tal como acontecia nas sociedades primitivas, em vez de limitarmos o processo educativo à relação professor(a)-alunos. Dessa forma, estaremos a aproximar a educação do seu sentido amplo e a valorizar o desenvolvimento do indivíduo, como um todo.

Pensamos numa educação significativa, com vivências que proporcionem o desenvolvimento da sensação, do sentimento e da intuição, e que façam a integração intercultural,

possibilitando uma visão planetária das coisas em nome da paz e da unidade do mundo. Enfatizar a busca de novas experiências (despertando os sentidos), ressaltar a sensibilidade em relação ao outro, possibilitar uma melhoria da expressividade humana no que se refere às emoções e aos afetos que fazem parte da subjetividade são, portanto, os principais compromissos de uma educação na perspectiva da formação do ser humano.

Acreditamos que, por vezes, é necessário repetir conhecimentos, atitudes e valores, não no sentido behaviorista, mas partindo do entendimento do indivíduo enquanto ser pensante e reflexivo. Reconhecemos, conseqüentemente, a relevância do professor(a) no processo de facilitação na construção de conhecimentos e atitudes, bem como na aprendizagem por descoberta guiada. O professor(a) deve, então, guiar o aluno para o desenvolvimento de competências na resolução de problemas, mas também na aquisição de uma autonomia crescente, espírito crítico, responsabilidade e solidariedade.

É essencial compreendermos que a tarefa do professor não é tão simples assim, pois além de ele estar conectado com os estudantes é importante estar conectado consigo mesmo, uma vez que estamos nos referindo a uma educação que se preocupa com as questões cognitivas, afetivas e sociais. Para isso, não podemos desconsiderar que o professor também passa por processos de desenvolvimento com relação à experiência pedagógica. Além de professor, ele é uma pessoa que pensa, chora, entristece-se, alegra-se, e que também pode errar. E o aprender acaba sendo um diálogo entre o saber e o conhecer. Assim, esse diálogo passa por uma relação de empatia entre quem aprende e quem ensina, lembrando que estamos falando de uma relação dialética entre ensinar e aprender, pois nessa

perspectiva acreditamos que todos são capazes tanto de ensinar como de aprender.

A partir das interações com conhecimento, com o outro e com o mundo podemos nos tornar colaboradores do processo de estruturação, organização e compreensão do outro. Assim, quando o professor consegue transpor o materialismo superficial e consegue enxergar seu aluno como ser integral, que deve e necessita ser tratado como seu igual, ele passa a fazer da educação uma verdadeira doutrina de amor e perseverança.

Estas nossas reflexões nos revelam o quanto é significativo para o professor ter a consciência da própria formação para assumir com propriedade o caminho educativo a percorrer.

Cabe ressaltar que a escola, a qual domina, na atualidade, o processo educativo, vê a sociedade exigindo, cada vez mais, horários mais alargados para que os alunos sejam ocupados diariamente, em diferentes atividades curriculares e extracurriculares.

Dessa forma, vai se criando uma dicotomia crescente entre a escola e a família, que entendemos ser negativa, quer por afastar as crianças e os jovens dos seus meios familiares, quer por levar muitas famílias a se ausentarem das suas obrigações familiares face às suas responsabilidades com o meio profissional e cívico. Não é por acaso que frequentemente os professores demandam mais acompanhamento por parte dos pais dos alunos ou de seus responsáveis educativos perante a omissão desses. Porém, o que a escola normalmente não faz é abrir as portas aos pais para acompanharem seus filhos em diferentes atividades escolares.

A partir dos dois casos apresentados, verificamos que, quer a abertura da escola à participação dos pais nas atividades extracurriculares, como é o caso do desfile de carnaval pelas

ruas da vila da Murtosa, quer no acompanhamento dos seus educandos em visitas de estudo, é criada uma cumplicidade entre a escola e a família dos alunos em que os principais beneficiários são as crianças (alunos).

Acresce ainda que os pais (em sentido lato), muitas vezes acusados de desinteresse no acompanhamento escolar dos seus filhos e educandos, estão disponíveis e interessados para fazer esse mesmo acompanhamento, nomeadamente, por meio da participação em atividades organizadas fora da escola.

Identificamos ainda, no processo educativo, uma aparente dicotomia entre escola e cidade, uma vez que o lugar da educação é, muitas vezes, na escola e, sobretudo, no espaço da sala de aula. As visitas de estudo organizadas são muitas vezes limitadas a uma única vez durante o ano letivo.

Contudo, a cidade oferece diferentes espaços e equipamentos públicos que os alunos precisam conhecer e aprender desde cedo a usufruir. Cidade e escola precisam estabelecer uma relação de complementaridade, quer na educação, quer nas atividades, quer na fruição e conhecimento da própria cidade.

É certo que a família deve promover o contato da criança com os espaços públicos, mas isso não isenta a escola do mesmo dever, principalmente nos casos em que a família falha nessa aproximação da criança com a cidade e os espaços públicos. A escola pode e deve subsidiar essa relação da criança com esses espaços.

Entendemos, por conseguinte, que existe uma triangulação necessária na educação da criança, que tem por base a escola, a família e a cidade com seus espaços públicos e equipamentos culturais, esportivos e lúdicos.

A cidade é onde confluem inter-relações e interações entre o local e o global, uma vez que os lugares não estão fechados sobre si mesmos e as novas tecnologias de informação e comunicação

são disso um exemplo. É também onde coexistem diferentes trajetórias, com a entrada e saída de familiares, residentes e visitantes ou turistas no espaço da cidade e nas relações de vizinhança; é um espaço em contínua construção, onde as relações sociais são afetadas por continuidades e rupturas.

Desse modo, toda a sociedade participa na construção da cidade e da sua ideia, pelo que as crianças enquanto alunos não devem ser demitidos desse seu relevante papel. A cidade é para todos, se as crianças forem levadas em consideração e não limitadas ao espaço físico da escola.

A cidade apresenta um patrimônio cultural riquíssimo com suas lendas, mitos, histórias, imagens, pinturas e filmes que precisam ser conhecidos e apreendidos – sempre que possível, no próprio local. A carga simbólica de estar nos lugares de acontecimentos históricos, políticos, sociais e culturais é enorme.

Os espaços públicos são espaços de vivências e de cidadania, e não meros lugares de passagem, como referimos anteriormente. É, por isso, importante, por um lado, demandarmos mais e melhor qualidade nesses espaços; e, por outro lado, incentivarmos a fruição e participação nas atividades públicas que se podem desenvolver nesses espaços com uma mentalidade ativa e criativa, de modo a termos futuros cidadãos engajados, conscientes, produtivos e potencialmente criativos.

A educação precisa, então, atribuir mais relevância à cidade e à participação da família em atividades curriculares e extracurriculares de modo a enriquecer o ser humano – aluno – na compreensão do mundo e na aquisição de competências, atitudes e valores.

Referências

- ABRIC, Jean-Claude (dir.). **Pratiques sociales et représentations**. Paris: PUF, 1994.
- AUGÉ, Marc. **Não-lugares**: Introdução a uma antropologia da supermodernidade. Campinas, SP: Papirus, 1994.
- BANDURA, Albert; AZZI, Roberta Gurgel; POLYDORO, Soely. **Teoria social cognitiva**: conceitos básicos. Porto Alegre: Artmed, 2008.
- BORJA, Jordi. El urbanismo de las ciudades creativas: entre el azar y la necesidad. In: MANITO, Félix (ed.). **Ciudades creativas**. Barcelona: Fundación Kreanta, 2009. p. 19-24.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O Que é Educação**. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- CALLEJA, José Manuel Ruiz. Os professores deste século. Algumas reflexões. **Revista Institucional Universidad Tecnológica del Chocó**: investigación, biodiversidade y desarrollo, v. 27, n. 1, p. 109-117, 2008.
- CÂMARA MUNICIPAL DE ESPINHO. **Museu Municipal de Espinho**. 2019. Disponível em <http://portal.cm-espinho.pt/pt/viver/municipes/cultura/espacos-culturais/museu-municipal-de-espinho/>. Acesso em: 24 maio 2019.
- CANCLINI, Néstor García. **Imaginarios Urbanos**. Buenos Aires: Eudeba, 1999.

COSTA, Yrlan Henrique dos Santos; FERMOSELI, André
Fernando de Oliveira; LOPES, Andressa Pereira. Análise
do comportamento no processo de ensino- aprendizagem
na educação. **Cadernos da Graduação: Ciências**
Biológicas e da Saúde, v. 2, n. 1, p. 213-226, 2014.

CRUZ, Fernando Manuel Rocha da. **A tematização nos
espaços públicos**: estudo de caso nas cidades de Porto, Vila
Nova de Gaia e Barcelona. Uma análise sobre a qualidade
e estrutura dos espaços públicos. 2011. Tese (Doutorado
em Sociologia) – Universidade do Porto, Porto, 2011.

FORTUNA, Carlos. Destradicionalização e imagem da
cidade: o caso de Évora. *In*: FORTUNA, Carlos (org.).
Cidade, Cultura e Globalização: Ensaios de Sociologia.
2. ed. Oeiras: Celta Editora, 2001a. p. 231-257.

FORTUNA, Carlos. Introdução. *In*: FORTUNA, Carlos
(org.). **Cidade, Cultura e Globalização**: Ensaios de
Sociologia. 2. ed. Oeiras: Celta Editora, 2001b. p. 1-28.

GAZENEUVE, Jean; VICTOROFF, David (dir.).
Dicionário de Sociologia. Lisboa: Verbo, 1982.

GONZÁLEZ REY, Fernando. A pesquisa e o tema da subjetividade
em educação. **Psicologia da Educação** - Revista do Programa
de Estudos Pós-Graduados (PUC/SP), n. 13, p. 9-16, 2001.

KOOLHAAS, Rem. **La ciudad genérica**. 2. ed.
Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2006.

LOPES, João Teixeira. **Novas questões de Sociologia Urbana**: Conteúdos e “orientações” pedagógicas. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

LOPES, João Teixeira. **A Cidade e a Cultura**: um estudo sobre práticas culturais urbanas. Porto: Edições Afrontamento; Câmara Municipal do Porto, 2000.

MARTINS, Ana Paula. **O espaço público**: Pressupostos, meios e bases de uma política de espaços públicos na área oriental da cidade do Porto. 1996. Dissertação (Mestrado em Planeamento e Projeto do Ambiente Urbano) – Faculdade de Engenharia, Universidade do Porto, Porto, 1996.

MASSEY, Doreen. **Pelo espaço**: uma nova política da espacialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

MOSCOVICI, S. **Representações sociais**: investigações em psicologia social. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

MOSCOVICI, S. **A representação social da psicanálise**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

NÉRICI, Imídeo Guisepppe. **Introdução à supervisão escolar**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

NÓBREGA, S. M. Sobre a teoria das representações sociais. In: MOREIRA, A. S. P. **Representações sociais**: teoria e prática. João Pessoa: Editora Universitária, 2001. p. 55-87.

ORNELLAS, Maria de Lourdes Soares. Educação, afeto e representação social. In: NASCIMENTO, Antonio Dias; HETKOWSKI, Tânia Maria (org.). **Educação e contemporaneidade**: pesquisas científicas e tecnológicas. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 276-293.

REGO, Amancio Mauricio Xavier. Educação: concepções e modalidades. **Scientia cum Industria**, v. 6, n. 1, p. 38-47, 2018.

ROTEM, Einat Kalisch. O espaço público na cidade criativa. In: REIS, Ana Carla Fonseca; KAGEYAMA, Peter (org.). **Cidades criativas**: perspectivas. São Paulo: Garimpo de Soluções; Creative Cities Productions, 2011. p. 138-149.

SANTOS, José Alex Soares. Teorias da Aprendizagem: Comportamentalista, Cognitivista e Humanista. **Revista Científica Sigma**, v. 2, n. 2, p. 97-111, 2006.

SERDOURA, Francisco M.; SILVA, F. Nunes da. Espaço Público. Lugar de Vida Urbana. **Revista de Engenharia Civil**, n. 27, p. 5-16, 2006. Disponível em http://www.civil.uminho.pt/revista/artigos/Num27/n_27_pag_5-16.pdf. Acesso em: 24 maio 2019.

SKINNER, B. F. Porque eu não sou um psicólogo cognitivista. **Revista Brasileira de Análise do Comportamento**, v. 3, n. 2, p. 307-318, 2007.

SOJA, Edward W. **Postmetropolis**: critical studies of cities and regions. Oxford: Blackwell Publishing, 2004.

VIANNA, Carlos Eduardo Souza. **Educação inclusiva na Constituição Federal de 1988**: uma questão ética e jurídica. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

WAGNER, W. Sócio-gênese e características das representações sociais. *In*: MOREIRA, A. S. P.; OLIVEIRA, D. C. (org.). **Estudos interdisciplinares de representação social**. Goiânia: AB Editora, 2000. p. 3-25.

WAGNER, W. Descrição, explicação e método na pesquisa das representações sociais. *In*: GUARESCI, P.; JOVCHELOVITCH, S. (org.). **Textos em representações sociais**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1998b. p. 149-186.

AUTORES

Magna França

Graduação em Pedagogia pela Universidade do Distrito Federal. Mestrado e doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professora titular do Centro de Educação da UFRN. Professora do Programa de Pós-graduação em Educação da UFRN. Líder do grupo de pesquisa Políticas e Gestão da Educação. Pesquisadora da área de políticas educacionais com ênfase em gestão e financiamento da educação básica. (magnaufrn@yahoo.com.br)

Maria Aparecida de Queiroz

Graduação em Pedagogia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mestra em Educação pela Universidade Estadual de Campinas/SP. Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRN. Membro do grupo de pesquisa Políticas e Gestão da Educação/CE/UFRN. Pesquisadora da área de políticas educacionais com ênfase em educação do meio rural e do campo, educação a distância e políticas de juventude. (cidinhafrn@gmail.com)

Walter Pinheiro Barbosa Junior

Graduação em Pedagogia. Mestrado e doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor Associado do Centro de Educação. Professor do Programa de Pós-graduação em Educação da UFRN. Líder do grupo de Pesquisa Sertania e Educação. Consultor do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselheiros Escolares do Ministério da Educação. Atua na área de política educacional com ênfase nos temas: gestão educacional, gestão democrática, projeto político-pedagógico e conselho escolar.
(walterjrnatal@hotmail.com)

Amilka Dayane Dias Melo Lima

Graduação em Pedagogia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestre e doutora pelo Programa de Pós-graduação em Educação da UFRN. Professora da rede pública municipal de ensino de Parnamirim/RN e especialista em educação da rede pública estadual de ensino do RN.
(amilkadayane@hotmail.com)

Antônio Lisboa Leitão de Souza

Graduação em Filosofia e Pedagogia. Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo, com estágio na Université Paris 8 e na École des Hautes Études en Sciences Sociales - EHESS/Paris. Professor Associado da Universidade Federal de Campina Grande/PB. Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Campina Grande/PB. (lisboaleitao@uol.com.br)

Bruna Tarcília Ferraz

Doutora em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora Adjunta da Universidade Federal Rural de Pernambuco. Professora do Mestrado em Educação, Culturas e Identidades, sendo esse mestrado associado entre a Universidade Federal Rural de Pernambuco e a Fundação Joaquim Nabuco. Desenvolve pesquisas atuando com os seguintes temas: políticas de educação superior, educação básica, avaliação institucional e formação de professores. (btf1@hotmail.com)

Danilma de Medeiros Silva

Graduação em Serviço Social. Especialista em educação profissional integrada à educação básica na modalidade de educação de jovens e adultos (EJA), pelo IFRN. Mestre e doutora pelo Programa de Pós-graduação em Educação da UFRN. Estágio doutoral em educação na Universidade do Minho, Braga/PT. Assistente social do IFRN. É pesquisadora da área de educação profissional.
(danilma.medeiros@ifrn.edu.br)

Dante Henrique Moura

Técnico em Eletrotécnica pela Escola Técnica Federal do Rio Grande do Norte. Graduação em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Doutorado em Educação pela Universidade Complutense de Madri (2003). Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. Professor permanente do PPGEF/IFRN. Professor colaborador do PPGEEd/UFRN. Coordenador do GT 09 da ANPED.
(dante.moura@ifrn.edu.br)

Felipe Daniel Barros Diniz

Graduação em Ecologia e em Pedagogia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mestrando do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

(fdlipe@gmail.com)

Fernando Manuel Rocha da Cruz

Doutor em Sociologia pela Faculdade de Letras da Universidade do Porto (Portugal). Professor Adjunto do Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor profissionalizado com experiência no ensino básico e secundário português nos Grupos de Português, História, Geografia de Portugal, Economia e Contabilidade. Desenvolve estudos nas áreas: cidades criativas, economia criativa, espaços públicos, turismo e patrimônio cultural.

(fmrcruz@gmail.com)

Jonathan Alves Martins

Graduação em História pela Universidade Bandeirante de São Paulo. Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas pela UFRN. Professor de história, filosofia e sociologia da educação básica. Mestrando do Programa de Pós-graduação em Educação da UFRN. Pesquisador da área de política educacional, nos seguintes temas: ensino médio, juventudes, engajamento e movimentos sociais.

(jonathan@ifesp.edu.br)

José Marcelino de Rezende Pinto

Licenciatura em Física e bacharelado em Direito pela USP. Mestrado e doutorado em Educação pela Unicamp/SP. Professor titular da Universidade de São Paulo. Experiência na área de política e gestão educacional com ênfase em financiamento da educação e regime federativo. Ex-presidente da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação - Fineduca. Editor da Revista Fineduca. Ex- diretor do INE/MEC e ex- presidente do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto.

(jmrpinto@ffclrp.usp.br)

Julierme Antônio dos Santos

Licenciatura em História pela Universidade de Pernambuco. Mestre em Educação pelo Programa de Mestrado Associado entre a Universidade Federal Rural de Pernambuco e a Fundação Joaquim Nabuco. Professor da rede estadual de ensino da Secretaria de Educação de Pernambuco. Desenvolve estudos nos seguintes temas: política educacional, formação de professores e saberes docentes.

(juliermeantonio@hotmail.com)

Kadydja Karla Nascimento Chagas

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. Pós-doutorado em Ciências Sociais na Universidade do Minho - UMINHO (Braga-Portugal). Diretora da Editora do IFRN. Tem experiência na área de Educação, Educação Física e Ciências Sociais. Pesquisadora dos temas: lazer, esporte, ludicidade, metodologia científica, formação e autoformação profissional.

(kadydja.chagas@ifrn.edu.br)

Lincoln Moraes de Souza (*In memoriam*)

Graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Ceará (1973). Mestrado em Sociologia pela Universidade de Brasília. Doutorado em Política Social pela Universidade Estadual de Campinas/SP. Professor titular da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da UFRN. Desenvolvia pesquisas nos seguintes temas: análise e avaliação de políticas públicas, Estado, democracia, gestão popular e governo. Líder do Grupo de Pesquisa Interdisciplinar de Estudos e Avaliação de Políticas Públicas (GIAPP).

Luan Presley Mendonça Santiago

Graduação e mestrado em Pedagogia pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Professor da educação básica dos municípios de Natal-RN e São Paulo do Potengi-RN. Tem experiência em política educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: gestão educacional, formação de professores, gestão democrática e conselho escolar.
(luansantiago2130@gmail.com)

Luciane Terra dos Santos Garcia

Graduação em Pedagogia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Mestrado e doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professora adjunta do Centro de Educação da UFRN. Professora do Programa de Pós-graduação em Educação da UFRN. Desenvolve pesquisa na área de Política e Gestão Educacional, abordando temas como: cultura organizacional, projeto político-pedagógico e avaliação institucional. (ltsgarcia@gmail.com)

Marcos Torres Carneiro

Graduação em Pedagogia. Especialista em Gestão Educacional pela Universidade Cidade de São Paulo (UNICID). Mestre em Educação pelo Instituto Federal de Ensino, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. Doutorando do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor da educação básica da rede municipal de ensino de Parnamirim/RN. Professor da educação superior atuando com as disciplinas: Organização da Educação Brasileira, Fundamentos Sócio-filosóficos da Educação, Políticas e Gestão Educacional e Seminário de Pesquisa. (torriscarneiro@gmail.com)

Apoio

Esta publicação contou com o financiamento do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, a partir da Chamada 05/2018 – PPGEd/UFRN, tendo sido contemplada após análise pela Comissão Editorial do PPGEd.

