

MAGNA FRANÇA  
WALTER PINHEIRO BARBOSA JUNIOR  
(organização)

# POLÍTICAS E *PRÁXIS* EDUCATIVAS

**a npae**



# **Políticas e *práxis* educativas**



Magna França  
Walter Pinheiro Barbosa Junior  
(Organização)

# **Políticas e *práxis* educativas**

 editora  
**CAULE DE PAPEIRO®**

Natal, 2017

Editora	<i>Rejane Andréa Matias Alvares Bay</i>
Conselho Editorial	<i>Francisco Fransualdo de Azevedo Celso Donizete Locatel Evaneide Maria de Melo Márcia da Silva Alessandra Cardozo de Freitas Márcio Adriano de Azevedo José Evangelista Fagundes Helder Alexandre Medeiros de Macedo Júlio César Rosa de Araújo Samuel Lima Silvano Pereira de Araújo Dilma Felizardo</i>
Revisão	<i>Os autores</i>
Capa	<i>Eden Ernesto da Silva Lemos</i>
Diagramação Eletrônica	<i>Caule de Papiro</i>

Divisão de Serviços Técnicos  
Catalogação da publicação na Fonte.  
Carla Beatriz Marques Felipe (CRB 15/380)

---

Políticas e *práxis* educativas / Organizado por Magna França e Walter Pinheiro Barbosa Junior.  
— Natal: Editora Caule de Papiro, 2017.

308 p.

ISBN 978-85-92622-30-5

1. Educação. 2. Políticas Públicas. I. França, Magna (Org). II. Barbosa Júnior, Walter Pinheiro (Org).

RN

CDD 379  
CDU 37

---

Editora Caule de Papiro  
Rua Serra do Mel, 7989, Cidade Satélite  
Pitumbu | 59.068-170 | Natal/RN | Brasil  
Telefone: 84 3218 4626  
[www.cauledepapiro.com.br](http://www.cauledepapiro.com.br)

## Sumário

Apresentação.....7

1 – Para uma compreensão das políticas da educação no Brasil

A conjuntura político-econômica e os desafios da educação no Brasil.....16

*Antônio Lisboa Leitão de Souza*

2 – Conflitos e veredas para o Plano Nacional de Educação (2014-2024)

O Plano Nacional de Educação (2014-2024) e a construção do Sistema Nacional de Educação no contexto do regime de colaboração.....50

*João Ferreira de Oliveira*

*Valdirene Alves de Oliveira*

*Renata Ramos da Silva Carvalho*

Os desafios do Plano Nacional de Educação (2014-2024) frente ao ajuste ultraliberal.....71

*Gilmar Barbosa Guedes*

*Luiz de Sousa Junior*

Valorização docente no Plano Nacional de Educação (2014-2024): tensões e conflitos no seu financiamento.....99

*Andreia Ferreira da Silva*

*Magna França*

3 – Valorização dos profissionais da educação básica: os casos do Brasil e Portugal

Financiamento da educação básica e a remuneração dos profissionais do magistério: aplicação dos recursos do Fundef e do Fundeb na rede pública estadual de ensino do RN (1996-2014).....120

*Maria Aparecida dos Santos Ferreira*

*Edmilson Jovino de Oliveira*

A Valorização dos Professores do Ensino Básico e Secundário, em Portugal, em tempo de austeridade: o que dizem os números.....158

*Belmiro Gil Cabrito*

4 – Gestão democrática e coordenação pedagógica em instituições educativas

Coordenação pedagógica: regulação, resistência e mudanças na ação escolar.....190

*Luciane Terra dos Santos Garcia*

*Márcia Maria Gurgel Ribeiro*

*Marisa Narcizo Sampaio*

Reflexões sobre experiências com processos educacionais de gestão democrática e conselho escolar.....210

*Rute Regis de Oliveira da Silva*

*Walter Pinheiro Barbosa Junior*

5 – Ensino Médio, Educação Profissional e o Planejamento Educacional

Crítica à fragmentação e à hierarquização do Ensino Médio e Educação Profissional no Brasil.....234

*Elenilce Gomes de Oliveira*

*Dante Henrique Moura*

O PAR no contexto do planejamento educacional: a realidade de municípios do Rio Grande do Norte.....267

*Alda Maria Duarte Araújo Castro*

*Maria Goretti Cabral Barbalho*

*Júlio Gabriel Medeiros de Souza Pontes*

Sobre os autores.....299

## Apresentação

Os estudos que ganham força na configuração atual são aquelas realizadas por pessoas que são onde estão e estão onde são. Gente que realizando sua vocação ontológica de ser mais, põem em prática os resultados de suas pesquisas e movendo-se pela compreensão se negam a reduzir sua existência a um processo de adaptação ou ajustamento. Talvez, uma das dimensões práticas da execução das reflexões e descobertas dos que se posicionam politicamente frente ao mundo assumindo a educação como prática da liberdade se encontra no ato de publicar, por meio de livros impressos ou *e-book* as ideias e resultados gerados nos processos rigorosos e inventivos de estudo, pesquisa ou reflexões.

Essas premissas descrevem aspectos do conjunto de autores que se encontram com suas reflexões e resultados de pesquisas publicadas nesta obra. No conjunto de artigos percebe-se que eles assumem a pesquisa como uma atitude frente a vida, por isso mesmo encantam-se e espantam-se com suas descobertas. Podemos inferir que três palavras se constituem nas referências de toda a obra: políticas e *práxis* educativas.

Essas duas categorias desafiam os pesquisadores, que buscam fluir dentro de um mundo movediço, pantanoso, em que se experimenta a máxima: “tudo que é solido desmancha no ar”, uma máxima da primeira metade do século XX (1848) anunciada por Marx e Engels, na obra Manifesto Comunista.



Essa máxima se desdobra no mundo atual, uma vez que somos tomados pela sensação de atordoamento e incerteza. Talvez, estas sejam as palavras que traduzem uma sensação do momento histórico em que os autores deste livro produziram suas reflexões e executaram suas pesquisas.

Sabe-se que um discurso forte não é um discurso gritante, mas um discurso compartilhado, talvez nessa compreensão resida a força dessa obra, uma vez que ele resguarda em si um movimento que envolve e relaciona professores pesquisadores e professores gestores que se organizam em grupos de pesquisas das Universidades Federais, Estadual e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

Esses professores articulam um movimento de produção do saber, por isso, foram convidados a publicarem suas reflexões e resultados de pesquisa de modo que tecem, por meio de estudos correlatos e circunscritos ao âmbito das políticas públicas educacionais, suas concepções sobre as políticas e a gestão da educação, bem como as *práxis* educativas no mundo contemporâneo.

Nas páginas que se seguem temos interpretações do mundo construída por professores e gestores que seguem participando de um mundo em que a centralização de capital, expansão das empresas e inovações nas tecnologias da informação, estilhaçaram as fronteiras e lançaram o *homo-sapiens-demens* em uma profunda incerteza sobre seu destino.

Tomados por esta sensação a obra é organizada em cinco partes: 1. Para uma compreensão das políticas da educação no Brasil; 2. Conflitos e veredas para o Plano Nacional de Educação; 3. Valorização dos profissionais da educação básica: os casos do Brasil e Portugal; 4. Gestão democrática e

coordenação pedagógica em instituições educativas; 5. Ensino médio, educação profissional e o planejamento educacional.

Essas partes são nutridas por textos que fazem florescer novas ideias colaborando com a compreensão ampla e profunda dos fenômenos que constituem as políticas educacionais e suas *práxis* educativas no Brasil.

A **Parte 1** “Para uma compreensão das políticas da educação no Brasil” é composta por um único capítulo por apresentar uma visão geral do atual contexto denominado *A conjuntura político-econômica e os desafios da educação no Brasil* de autoria do Professor Antônio Lisboa Leitão de Souza da Universidade Federal de Campina Grande. Apresenta uma análise da conjuntura de profunda instabilidade política, de crises econômica, ética e moral, com descrédito, por parte da população de que haja solução pela política. Argumenta ser preciso firmeza diante da reação conservadora e da ofensiva neoliberal que apontam a retirada dos direitos sociais como a grande solução para a retomada do crescimento econômico e superação das crises.

A **Parte 2**, sob o tema “Conflitos e veredas para o Plano Nacional de Educação (2014-2024)” é integrada por três capítulos sendo primeiro *O Plano Nacional de Educação (2014-2024) e a construção do sistema nacional de educação no contexto do regime de colaboração*, cuja autoria são de três professores: João Ferreira de Oliveira da Universidade Federal de Goiás, Valdirene Alves de Oliveira e Renata Ramos da Silva Carvalho, ambas da Universidade Estadual de Goiás. O texto mostra que o regime de colaboração previsto na Constituição Federal de 1988, do modo como se apresenta e se efetiva ao longo de quase 30 anos, tem-se mostrado insuficiente para a garantia do direito de acesso, permanência e aprendizagem

com qualidade na educação escolar brasileira. A crise e a conjuntura são certamente entraves que dificultam a retomada do processo em torno da efetivação do Plano Nacional de Educação (2014-2024) e institucionalização ou implementação do Sistema Nacional de Educação. Concluem esclarecendo que o descaso em relação aos documentos finais das Conferências de Educação de 2010 e 2014, a intervenção e desconstrução de espaços críticos de participação da sociedade civil mostram que o governo não tem interesse efetivo de buscar o diálogo com a sociedade civil organizada na definição, implementação e avaliação de políticas educacionais.

O segundo capítulo, *Os desafios do PNE 2014-2024 frente ao ajuste ultraliberal* escrito pelos professores Gilmar Barbosa Guedes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Luiz de Sousa Junior da Universidade Federal da Paraíba, apresenta premissas políticas e econômicas que dão a sustentação programática do atual governo, bem como prospectar o futuro do Plano Nacional de Educação (2014-2024), sobretudo no que se refere às condições de financiamento da educação em tempos de ajuste econômico, que reduzem o papel do Estado no provimento de políticas sociais universalizantes. A partir de uma análise crítica das principais medidas adotadas nos campos da gestão e do financiamento, não há como não concluir que a política de ajuste fiscal em andamento irá inviabilizar por completo a implementação da meta 20 do PNE e, conseqüentemente, todas as metas que, de uma maneira ou de outra, implicam em aporte de mais recursos.

O terceiro *Valorização docente no Plano Nacional de Educação (2014-2024): tensões e conflitos no seu financiamento* de autoria das professoras Andreia Ferreira da Silva da Universidade Federal de Campina Grande e Magna França da Universidade Federal do Rio Grande do Norte apresenta uma discussão sobre

o PNE e suas metas voltadas para a valorização do magistério da educação básica, estabelecendo um percentual de recursos a serem gastos para a materialização de suas metas e estratégias. Argumenta que é um Plano com melhor credibilidade perante a sociedade, ainda que sua implementação não tenha sido garantida, especialmente, em função do contexto político e econômico brasileiro, desencadeado em alguns governos, mais específico nos anos de 2015, 2016 e 2017, sendo este último, com o novo regime fiscal, aprovado no governo Temer.

Integra a **Parte 3** o tema “Valorização dos profissionais da educação básica: os casos do Brasil e Portugal” composto por dois capítulos. O primeiro *Financiamento da educação básica e a remuneração dos profissionais do magistério: aplicação dos recursos do Fundef e do Fundeb na rede pública estadual de ensino do RN (1996-2014)* dos professores Maria Aparecida dos Santos Ferreira do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte e Edmilson Jovino de Oliveira da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Analisam o financiamento da educação básica na rede estadual do Rio Grande do Norte, considerando os Fundos Contábeis – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a partir da receita dos recursos e a aplicação na remuneração dos profissionais do magistério. Argumentam que no período 1996 a 2014, o percentual do PIB gasto em educação reduziu de 4,95% para 2,13%. No que se refere à aplicação dos recursos ocorreram investimentos correspondentes a 84% com a remuneração dos profissionais do magistério e tão somente 16% com a manutenção.

O segundo capítulo, *A Valorização dos Professores do Ensino Básico e Secundário em Portugal, em tempo de*

*austeridade: o que dizem os números*, do professor Belmiro Gil Cabrito da Universidade de Lisboa, Portugal discute a valorização dos professores da educação básica, em Portugal, através das políticas salariais ocorridas no período de 2010-2015 em que a crise financeira global repercutiu na realidade portuguesa e que teve reflexos negativos em diversos domínios, nomeadamente no produtivo, no laboral e no educativo. Nessa crise têm-se um forte processo de desvalorização do magistério público, decorrente de políticas sociais e econômicas de austeridade fundadas na ideologia neoliberal da União Europeia, situação que parece inverter-se, ainda que de forma tímida, desde 2015.

**Parte 4** “Gestão democrática e coordenação pedagógica em instituições educativas” é composta de dois capítulos, sendo o primeiro: *Coordenação pedagógica: regulação, resistência e mudanças na ação escolar* das professoras Luciane Terra dos Santos Garcia, Márcia Maria Gurgel Ribeiro e Marisa Narcizo Sampaio, sendo as três da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. No texto discutem a contradição presente na ação coordenadora, afirmando que ela pode também se constituir como forma de resistência às práticas conservadoras, apesar das atuais políticas educacionais reeditarem essa atuação em uma perspectiva tecnicista e pretensamente neutra. Argumentam que para conduzir um processo de inovação emancipatória, marcado por relações igualitárias entre os sujeitos, o coordenador pedagógico tem como principal ferramenta o projeto político-pedagógico, realizando uma das suas principais funções: a formação continuada de professores baseada na potência criadora desses profissionais e da comunidade escolar como sujeitos do seu projeto.

O segundo capítulo, dos professores Rute Regis de Oliveira da Silva e Walter Pinheiro Barbosa Junior, ambos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte têm como tema

*Reflexões sobre experiências com processos educacionais de gestão democrática e conselho escolar.* Trazem reflexões sobre as suas próprias ações práticas como o a-se-pensar, portanto do movimento em que, conversando e pensando sobre o que tinham vivenciado enquanto gestores foram pouco a pouco compreendendo os elementos que orientaram suas práticas. Essas experiências ocorreram com processos de gestão democrática na Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Norte e uma escola pública da rede municipal do Natal, especificamente, com o Conselho Escolar. Essas práticas tendem a emergir na medida em que tomamos as experiências vivenciadas como algo a ser problematizado e submetido ao exercício de reflexão instaurando uma prática de pensar a prática. As duas práticas vivenciadas apontam possibilidades de se construir caminhos diferentes em percursos contextualizados.

**Parte 5** denomina-se “Ensino Médio, Educação Profissional e o Planejamento Educacional” sendo composta por dois capítulos. O primeiro *Crítica à fragmentação e hierarquização do Ensino Médio e Educação Profissional no Brasil*, dos professores Elenilce Gomes de Oliveira do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará e Dante Henrique Moura do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. Os autores evidenciam alguns obstáculos à implementação de um modelo educativo voltado ao desenvolvimento da autonomia do pensamento e desenvolvimento do espírito de coletividade, ou seja, um modelo centrado na edificação de personalidades vigorosamente formadas, segundo Gramsci. Desenvolveram a análise em duas partes: a primeira trata da acepção de personalidade vigorosamente formada, utilizando as cartas escritas por Gramsci, durante o seu aprisionamento pelo fascismo italiano e a segunda estratifica o ensino médio e a educação profissional. Evidenciam

a fragmentação e a focalização da oferta do ensino médio, bem como, as distintas concepções e formas de organização curricular, incluindo os tempos e os espaços que sustentam os diversos ensinos médios revelando a fragmentação que priva a população do direito igualitário à educação escolar.

O segundo intitulado *O PAR no contexto do planejamento educacional: a realidade de municípios do Rio Grande do Norte* é da responsabilidade das professoras Alda Maria Duarte Araújo Castro e Maria Goretti Cabral Barbalho e do graduando de pedagogia, Júlio Gabriel Medeiros de Souza Pontes, todos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Analisam a elaboração, o acompanhamento e as contribuições do Plano de Ações Articuladas (2007-2012) para o planejamento educacional de municípios norte-rio-grandenses e a sua implementação, enquanto uma política de melhoria da educação básica no contexto das atuais políticas educacionais voltadas para o regime de colaboração, autonomia e participação. Essas categorias são entendidas como elementos fundamentais do federalismo. Evidenciam que apesar das fragilidades apresentadas pelo PAR para a efetivação do regime de colaboração entendem que esse foi efetivado de forma parcial por meio da assessoria técnica e dos recursos financeiros, bem como apresentaram limites no que se refere à autonomia e a participação dos municípios.

Ao publicar esta obra, os autores cumprem sua missão intelectual de socializar saberes e experiências educacionais e o compromisso com a promoção da educação de qualidade. Assim, apresentamos um pouco do que nos foi dado conhecer e agora o convidamos a debruçar-se sobre esses saberes gradados. Vinde e vede.

Magna França

Walter Pinheiro Barbosa Junior

## **Parte 1**

Para uma compreensão das  
políticas da educação no Brasil



# A conjuntura político-econômica e os desafios da educação no Brasil<sup>1</sup>

*Antônio Lisboa Leitão de Souza*

*Instruí-vos, porque precisamos da vossa inteligência.*

*Agitai-vos, porque precisamos do vosso entusiasmo.*

*Organizai-vos, porque carecemos de toda a vossa força.*

(A. Gramsci)

## Entendendo a conjuntura internacional

16

O mundo está atônito, confuso, em crise! O contexto histórico atual tem se revelado bastante rico em exemplos de instabilidades e incertezas decorrentes do processo de ajustes na economia capitalista global, com explícitas redefinições na geopolítica internacional e dos grandes blocos econômicos e com claras influências no papel que devem cumprir os Estados nacionais e as economias regionais. Entender esse processo ajuda a melhor compreensão e análise das políticas educacionais, sejam as vigentes há algum tempo ou em processo de tramitação para implementação no Brasil, por iniciativa governamental.

Observando-se a crise internacional a partir do que se passa nos grandes blocos econômicos, podemos ressaltar o que tem se passado com a comunidade econômica europeia-CEE,

---

1 Texto produzido com base na Conferência de Abertura do Encontro Regional Nordeste da ANPAE, realizado em junho de 2016, na UFRN, proferida pelo mesmo autor.

cujas marcas sugerem o aprofundamento da ofensiva neoliberal, agora agravada pelo processo migratório originado no oriente médio. Além da prolongada crise que assola a economia de vários países membros da CEE – a exemplo da Grécia, cujas medidas de ajustes impostas por organismos internacionais não demoraram a se revelar fracassadas, mas também na Espanha, em Portugal, na Itália, dentre outros – o processo denominado de BREXIT, de iniciativa do governo britânico, com fins ao desmembramento não só da Inglaterra, mas de todo o Reino Unido da União Europeia, são expressões da fragilidade em que se encontra o sistema capitalista atual, cujas consequências são ainda imprevisíveis, tanto no que diz respeito à capacidade de reação e de reorganização política do próprio bloco econômico (CEE), quanto do ponto de vista das políticas sociais para ambos os lados, haja vista se tratar do continente onde a experiência do bem-estar social expressas no *l'État providence* ou no *Welfare State* foram fundantes e decisivas para a sobrevivência política do próprio sistema capitalista a partir da segunda metade do século XX.

Considero importante ressaltar, nesse processo, a dimensão das políticas sociais, principalmente no que diz respeito aos direitos trabalhistas, em função do recrudescimento migratório identificado entre países do norte da África rumo à Europa. Essa “mobilidade internacional”, como se sabe, não decorre de apelos do crescimento econômico nem do poder de atração de mão-de-obra jovem, sem obstáculos e com livre circulação, por parte da CEE! Ao contrário, é consequência das guerras motivadas pelos interesses externos de controle geopolítico e econômico das regiões do médio-oriente e do norte africano. E a amplitude dos contingentes populacionais de migrantes à busca de acolhida e reinserção social em condições dignas de cidadania no continente europeu – digo, com acesso aos

direitos sociais básicos de moradia, saúde, educação e trabalho – tem suscitado o debate sobre o alcance das políticas sociais no âmbito da própria CEE, numa conjuntura de onda conservadora e de intolerância à diferença, como a que toma conta da Europa e de outras regiões do planeta. Tudo isso, aliado aos efeitos da crise econômica europeia – elevados índices de desemprego, aumento da informalidade nas relações de produção e clara orientação de diminuição das políticas sociais (Estado mínimo) sob a justificativa neoliberal de retomada do crescimento econômico, por exemplo – pode ter consequências sociais incalculáveis a curto ou médio prazo, não só nos limites europeus.

Outro exemplo que merece destaque diz respeito aos rearranjos político-econômicos no bloco asiático, com uma explícita aproximação entre China, Índia, Japão, Taiwan e Coreia do Sul, fortalecendo os laços de interesses naquela região. É muito provável que deve haver uma leitura sobre a geopolítica internacional, particularmente por parte da China e da Índia, a partir da qual percebem fragilidades e dificuldades crescentes de consolidação das prioridades político-econômicas definidas pelos BRICS. As razões que levaram os organismos internacionais do capitalismo a considerarem as iniciativas dos ‘emergentes’ (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), desde o início da década de 2000, como parte do processo neoliberal de fortalecimento do capitalismo, talvez já não encontrem mais as mesmas bases estratégicas de convencimento, sobretudo após, pelo menos, uma década de crise econômica internacional sem solução provável. O processo do BREXIT e as últimas eleições presidenciais nos EUA são mais elementos conjunturais para se considerar a possibilidade de a estratégia pensada pelos BRICS não vir a se consolidar, pelo menos no *time* político que se imaginava. E isso também tem

repercussões sobre as políticas econômicas e educacionais em âmbito nacional, como veremos adiante.

No que diz respeito ao continente americano, especialmente à América Latina, foi perceptível a retomada da ação norte-americana em termos de controle imperialista na priorização das relações mercadológicas, pelo menos no segundo governo Barack Obama. O apoio dos EUA a determinadas políticas econômicas adotadas por governos [ou reivindicadas por candidatos ao governo] e o resultado das eleições presidenciais em países latinos, como em 2015, na Argentina, Colômbia, Haiti e Guatemala, expressam o interesse daquele país não só em ampliar seu controle sobre o continente, mas, igualmente, eliminar as possíveis resistências e a continuidade de políticas governamentais com caráter mais progressista, alinhadas mais à esquerda, haja vista seu caráter de inclusão e mobilidade social, em diferentes países latinos, inclusive o Brasil. O exemplo mais recente é a disputa presidencial no Equador, cuja frente de oposição promete, caso eleita, um verdadeiro retrocesso nas conquistas sociais e trabalhistas, sob a alegação de que a respectiva atuação do estado equatoriano nessa direção tem sido responsável pela suposta estagnação econômica pela qual passa o país. Na hipótese de vitória eleitoral da atual oposição ao governo equatoriano, mais um passo terá sido dado na América Latina numa perspectiva de redefinição do papel do estado e das economias nacionais frente à nova geopolítica capitalista em formação.

Além disso, a falta de notícias, ao menos por parte da grande mídia brasileira, ou sua má vontade em dar cobertura às medidas de integração dos países do continente, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) ou a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), que fazem um

importante contraponto à Organização dos Estados Americanos (OEA), sobre a qual a influência dos EUA é muito grande, pode ser entendida como parte de uma ação articulada para enfraquecimento das políticas regionais de resistência, por um lado, ou para o fortalecimento da ação imperialista, com forte apoio de amplos setores das burguesias locais.

Nesse mesmo sentido, o que ocorre no Brasil é parte desse mesmo movimento internacional mais amplo, de se restabelecer o controle político e econômico no continente e de potencializar as condições de superação da crise de sua própria economia. Além do que tem se passado em Argentina, Chile, Venezuela, México, Colômbia, Haiti, Equador, no Brasil também se percebem os elementos comuns nos discursos oficiais e nas medidas políticas implementadas: a crise econômico-política leva à política de ajustes fiscais, com diminuição do Estado e ampliação do mercado; à flexibilização trabalhista, com retrocesso nos direitos democráticos dos trabalhadores, os quais passam pela questão previdenciária até as políticas sociais mais gerais, necessárias ao efetivo exercício de cidadania. Com esta compreensão, entende-se o processo de *impeachment* sofrido pela presidente Dilma Rousseff, através de uma manobra parlamentar que golpeou a escolha democrática de novembro de 2014, como mais uma das medidas desta articulação internacional mais ampla, de reordenamento político-econômico em âmbito continental. Os reflexos desse golpe e a confirmação de que ele é parte de uma ação estratégica que privilegia o capital internacional serão tanto mais percebidos à medida que as medidas governamentais decorrentes consolidem a perspectiva de reprimarização da economia nacional, de retração do Estado no investimento em áreas estratégicas como Ciência, Tecnologia & Informação, Educação, segurança alimentar e energética e de aprofundamento das parcerias com a iniciativa privada

(PPPs) como eixo estruturante e de gestão do estado nacional e do respectivo fundo público.

Ora, não foi preciso esperar os seis primeiros meses do governo Michel Temer para se perceber suas linhas de ação prioritárias. As primeiras manifestações deste governo foram no sentido de: redefinição da política externa, buscando uma reaproximação e priorização das relações com os EUA; flexibilização das regras e exigências para exploração do petróleo, retirando o controle da Petrobrás e relaxando a política de segurança energética, conforme aprovação do Projeto de Lei nº 4567/16, em julho de 2016; retomada do Projeto de Lei nº 4059/12, que permite a venda de terras nacionais ao capital externo, desnacionalizando o solo brasileiro, comprometendo nossos recursos naturais, a política de segurança alimentar e a possibilidade de uma efetiva reforma agrária no país; reformar a Educação Básica, começando pelo Ensino Médio – conforme Medida Provisória nº 746/16, já aprovada no Senado Federal no último mês de fevereiro/2017 – forçando a uma flexibilização dos seus conteúdos, adequando-a ainda mais ao mercado, além de criar maiores dificuldades para o acesso à educação superior por parte dos jovens trabalhadores; reformar a Previdência Social, através de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287/2016, já em tramitação no Congresso nacional e com forte resistência social; e promover a reforma Trabalhista, conforme Projeto apresentado no mês de dezembro de 2016 pelo atual ministro do trabalho, Sr. Ronaldo Nogueira, cuja tramitação deve ter caráter de urgência no Congresso nacional. Todas são medidas que comprometem duramente os direitos sociais conquistados e consagrados na Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo em que não garantem os efeitos anunciados pelo governo com fins de convencimento social,

mas que, certamente, alinham-se com o processo de aprofundamento neoliberal e de reordenamento do mundo capitalista.

## **As crises nacionais**

Muito do que temos vivido na sociedade brasileira atual, em termos de uma atuação mais organizada da sociedade civil, seja na luta política pela garantia dos direitos ou pela democratização dos espaços e processos institucionais, ainda é fruto do momento histórico dos anos 1980, cujas gerações, especialmente a jovem, à época muito identificadas com os movimentos e lutas estudantis, operárias e de trabalhadores do serviço público, ainda conseguem manter vivos alguns dos seus valores e ideais políticos de transformação social. Com todos os limites e contradições que as condições do tempo histórico lhes impunham, o fato é que vivemos uma verdadeira luta pela democratização e garantia de direitos sociais. Nos anos de 1990, tendo em vista a crise do modelo econômico de acumulação, as eleições diretas dos presidentes Fernando Collor de Melo (1989) e de Fernando Henrique Cardoso (1993) prometiam implementar uma política econômica ‘modernizadora’, caracterizada como de ‘terceira via’, especialmente com a ascensão do PSDB ao governo federal. Assim, criou-se a expectativa de um governo nem radicalmente fiel ao liberalismo clássico nem com destacado apelo social, como ocorrera durante a experiência de bem-estar social europeu, sendo, simultaneamente, promissor e eficaz do ponto de vista econômico e modernizador do aparato institucional.

Todavia, mesmo tendo seguido as orientações de reformas neoliberais, a experiência da social democracia ‘à brasileira’ não se prolongou para além do segundo mandato de FHC, passando a assumir perfis de conciliação de classe a partir

de 2002, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo (os dois governos Lula, e o primeiro mandato Dilma)<sup>2</sup>. Em ambos os estágios de políticas econômicas e sociais, fizeram parte do cenário político os questionamentos aos direitos adquiridos, as tentativas de contrarreformas sociais e os ataques às organizações de resistência. Mesmo assim, apesar de todas as estratégias ideológicas e de conciliação de classes adotadas como esteio da política econômica conduzida a partir dos anos 2002, ela concluiu seu ciclo em 2014, tendo-se mostrado insuficiente, aos olhos do capital, para impulsionar a economia e a superação da crise internacional pela qual passa o capitalismo. Estava em curso, nesse período, o redesenho da geopolítica internacional e dos papéis que as economias nacionais/regionais devem cumprir, respectivamente, frente ao novo cenário internacional.

Refiro-me ao ano de 2014 em função da disputa e dos resultados das eleições presidenciais ocorridas naquele ano, cuja consequência mais imediatamente visível foi o aprofundamento da crise econômica pela via da crise política e institucional. Ou seja, considerando a reação da coligação política de oposição liderada pelo PSDB, no sentido de, tendo perdido o pleito, questionar a legitimidade e a lisura do processo na justiça eleitoral, havia um firme propósito, por parte de setores da burguesia nacional, representada pelos partidos derrotados na eleição, de inviabilizar o segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, seja pela judicialização ou diretamente no

---

2 Este movimento de aparente esgotamento das políticas de terceira via aparecia também em outros países da América Latina, haja vista a materialização de governos e políticas assumidamente bolivarianas, pelo menos simpatizantes. Além do Brasil, houve mudanças políticas na mesma direção, por exemplo, na Argentina, na Bolívia, na Venezuela, na Colômbia, no Equador, ainda que em tempos ligeiramente distintos.



Congresso Nacional, haja vista a correlação de forças e o rearranjo partidário decorrentes do pleito de 2014 na composição do novo governo. O resultado dessa ação político-partidária articulada, como todos sabem, foi a efetiva inviabilização das iniciativas político-governamentais e o processo de *impeachment* da presidente eleita, ocorrido um ano e meio depois das eleições, em 31 de agosto de 2016, portanto, mais de dois anos antes do final do seu segundo mandato.

O agravamento da crise política teve seu ápice a partir do momento em que um de seus principais articuladores – contraditoriamente, o vice-presidente eleito, Michel Temer, do PMDB, partido com maior representação no Congresso nacional – assume o discurso sobre necessidade de “salvar a economia”, dando eco ao que diferentes setores do empresariado brasileiro, e, especialmente, dos partidos de oposição igualmente alegavam. O documento principal que simboliza o cisma político ou divisor de águas no interior do governo de coalisão da presidente Dilma, cujos partidos líderes continuavam sendo o PT e o PMDB, foi o Projeto produzido pelo PMDB em outubro de 2015 e apresentado pelo vice-presidente da república, em cadeia nacional de televisão, em dezembro do mesmo ano, intitulado *Uma Ponte para o Futuro*<sup>3</sup>, contendo 30 propostas de mudanças na política governamental, especialmente nas áreas econômica e social. Estava iniciada a articulação política para apagar do governo a presidente eleita, seu partido e demais

---

3 Disponível em: <[www.pmdb.org.br](http://www.pmdb.org.br)>.

aliados que discordassem do processo irreversível de se por fim à política de conciliação de classe dos governos PT<sup>4</sup>.

Com o *impeachment* da presidente Dilma, a derrota política do PT e de seu programa de governo respingou em diferentes setores da esquerda brasileira – e também de outros países latinos – porque o aparato ideológico da classe dominante tratou de colocar a todos no mesmo balaio, geralmente responsabilizando “a esquerda” pela situação de crise econômica e institucional a que o país chegara, promovendo um verdadeiro processo de demonização do PT, de suas lideranças e de suas políticas, além de suscitar um clima de divisão social, de intolância e de descrédito na política, principalmente nos setores populares e menos instruídos. Nesse sentido, trata-se de uma derrota que hipoteca o futuro das forças de esquerda no país pelo menos no curto e médio prazo. O recuo democrático que assistimos – e que deverá se aprofundar nos próximos anos, a depender das eleições presidenciais de 2018 – tende a recolocar no campo da resistência aos ataques que vêm por aí amplos setores dos movimentos sociais, pelo menos aqueles até então envolvidos direta ou indiretamente com os governos Lula e Dilma. E isso exigirá dos trabalhadores em geral, especialmente

---

4 Vale ressaltar que outras sinalizações dessa natureza já haviam sido ensaiadas pelo próprio PMDB, através da eleição para presidência da Câmara dos Deputados – cujo candidato do PT, Arlindo Chinaglia (PT-SP) perdeu para Eduardo Cunha (PMDB-RJ) – e do documento lançado ainda em abril de 2015, pelo então secretário de assuntos estratégicos da presidência, Roberto Mangabeira Unger, intitulado *Brasil, Pátria Educadora*, cujo objetivo central seria alcançado, em síntese, pela implementação da lógica empresarial na gestão e no currículo da educação escolar. Este documento suscitou mais polêmicas e divergências do que consensos dentro e fora do governo, não tendo sido exitoso enquanto política oficial implementada, mas suas ideias centrais permanecem vivas e diluídas em outras medidas da política educacional vigente.

os que atuam na área de educação, alguma unidade pelo menos tática, nos enfrentamentos que se farão necessários.

Ora, sabemos que o essencial ainda está por vir. O impedimento de Dilma, a demonização do PT e das políticas mais à esquerda não significam apenas um atentado à democracia: significam, para as camadas dominantes ora no governo, que esta conjuntura exige uma nova hegemonia capaz de assegurar as condições ideais para a reprodução dos interesses estruturantes do capitalismo num cenário de crise, substituindo, para tal, a forma hegemônica que até então lhe serviu. Isto significa que se a forma anterior já não é mais eficaz, impõe-se a reconstrução de um novo ‘bloco de poder’, no sentido gramsciano do termo, útil e propício à primazia do mercado. É para isso que o PMDB, o governo Temer e seus apoiadores se prestam, não importa quanto custe esse projeto do ponto de vista político-eleitoral ou social. Conforme o autor,

[...] na tentativa de estabelecer um papel de liderança sobre as camadas oprimidas, a classe que se candidata à hegemonia cultural necessita abrir mão de algumas de suas conveniências para obter o poder desejado. [...] É desta forma que se constrói a hegemonia ético-política. (GRAMSCI , 1978b)

A velocidade com que medidas impopulares e ilegítimas têm sido encaminhadas pelo governo de turno e aprovadas pelo Congresso nacional sem o debate social que, via de regra, se faz necessário, atesta a firme determinação deste novo ‘bloco de poder’ em assegurar o conjunto de reformas que, em sua ótica, permitirão a retomada do crescimento econômico com a satisfação dos interesses do capital, em sua expressão nacional quanto internacional.

É evidente que há uma crise de hegemonia, não entendida aqui exatamente como aquele momento em que as classes dominantes já não podem governar como antes governavam e tampouco as classes dominadas criaram as condições para se tornar classe dirigente. Pensamos numa crise de hegemonia que, como nos ensina Gramsci, em conjunturas recessivas comporta sempre o risco de impasses e de vácuos que podem levar a um desenlace dramático, acompanhado pelo esgarçamento do tecido social e a explosão de particularismos. Nesses momentos, como o que estamos a viver, de transição entre formas hegemônicas, é comum que formas “bonapartistas” não clássicas sejam úteis (GRAMSCI, 1978a). Não uma forma abertamente ditatorial, mas uma forma que conspira contra os avanços democráticos, e não só contra a democracia política, mas contra também os avanços sociais conquistados pela classe trabalhadora. Não exatamente uma forma abertamente fascista – ainda que, como diria Bertold Brecht, “a cadela do fascismo esteja sempre no cio”... E não esqueçamos que o fascismo é sempre o regime político ideal para os monopólios –, mas uma forma que se valha de elementos fascistas, de uma cultura política fascista que, com o apoio de setores da sociedade civil, ataque as conquistas democráticas. Essa costura política configura o que o próprio Gramsci (1978a) chama de “Estado ampliado”, isto é, o resultado de uma expressão que dispõe no tabuleiro político a soma da sociedade política e da sociedade civil, dado que deve ser levado em conta por qualquer grupo que aspire ao poder.

O que está em curso na conjuntura brasileira atual, portanto, é a construção dessa nova hegemonia. E por isso estamos assistindo a uma luta intra-burguesa, entre frações da própria burguesia, luta ferrenha que disputa a direção do novo ‘bloco de poder’. Mas não nos enganemos! Mesmo com todas as divergências no campo burguês, há sempre uma unidade

de ação entre suas frações [ou seria ‘facções’? - sic!] quando se trata da defesa de seus interesses de classe. Tal unidade estaria na necessidade de se assegurar, de forma acelerada, as condições políticas, institucionais e legais necessárias à eliminação dos obstáculos (políticos, econômicos, sociais, jurídicos e ideológicos) ainda existentes para a implementação mais contundente e profunda de uma agenda macroeconômica, internacionalmente sintonizada, ainda que regressiva do ponto de vista social e para a classe trabalhadora, em todos os níveis.

Que características teria essa agenda além das expressas no referido documento, *Uma ponte para o futuro*, lançado pelo PMDB seis meses antes da deflagração do *impeachment*? A rigor, trata-se de uma agenda-síntese. O mais importante a destacar é o fato de que se costurou um consenso entre frações burguesas quanto à necessidade de se acelerar as contrarreformas profundas que atendam a quatro objetivos centrais – todos eles contemplados nas medidas que já tramitavam no Congresso nacional naquele momento, mas que deveriam ser aceleradas – ainda que, para isso, fosse necessário costurar o cisma político e a descontinuidade do governo Dilma. São os seguintes objetivos políticos:

1º) Recolocar o Brasil (e a América Latina) na área de influência prioritária dos EUA, no sentido da retomada da sua dominância imperialista em nosso subcontinente.

2º) Reduzir os custos do trabalho no país e aumentar a produtividade média do trabalho, tendo como base novas formas de combinação de mais-valia relativa [incremento tecnológico com vistas a se reduzir o tempo necessário da produção e baratear a reprodução social da força de trabalho] e mais-valia absoluta, sobretudo pela via da flexibilização das relações trabalhistas, com vistas

a atacar as formas de proteção social do trabalhador, eliminando-as legalmente.

- 3º) Implementar uma verdadeira cruzada conservadora e reacionária contra os avanços sociais no campo das “minorias”, com vistas a se promover um redesenho (retrocesso) cultural e ideológico propício à aceitação e resignação popular quanto ao novo estágio de desenvolvimento econômico e de perfil do estado no país.
- 4º) Readequar as políticas sociais a um novo programa neoliberal mais radical, de modo que resulte em condições adequadas e configuradas para um ciclo profundo e prolongado de políticas de austeridade fiscal, mesmo que pesem sobre os trabalhadores.

Ora, é exatamente em função do alcance destes objetivos, especialmente do último, que se encontram e/ou se enquadram as políticas educacionais vigentes no país! Tanto algumas que já haviam sido aprovadas nos últimos anos, portanto, ainda no governo Dilma, quanto as mais recentes, aprovadas ou em processo de tramitação já sob o governo Temer, constituem-se medidas político-educacionais sintonizadas com aquele processo mais amplo de construção de uma nova agenda internacional, a qual requer uma nova hegemonia.

Por tudo isso, não hesitamos afirmar que vivemos uma conjuntura político-econômica e social muito grave! E talvez seja a mais grave e complexa da história republicana brasileira, cujas consequências ainda não são claras tampouco perceptíveis para a maioria da população, especialmente pelos jovens estudantes e trabalhadores, para quem o futuro próximo e de médio prazo parece cada vez mais uma incógnita!

## Um “novo governo” e uma nova agenda

Uma leitura mais atenta e ampla desse quadro conjuntural, considerando os diferentes elementos ou dimensões que o constituem e que, portanto, sugerem o quadro histórico que se avizinha, permite identificar um [dentre vários possíveis] problema cuja resposta requer um acompanhamento analítico mais detalhado das políticas em curso ou a serem implementadas no país antes mesmo das eleições gerais de 2018, e posteriormente, ao longo do próximo mandato presidencial, quando outros processos internos e externos, inclusive de sucessão governamental, já estarão configurados<sup>5</sup>. Analisando-se o documento *Uma Ponte para o Futuro* [ou seria mesmo uma ponte para a barbárie social...?] e também para o primeiro discurso oficial de Michel Temer, como presidente em exercício, feito naquela fatídica sexta-feira, 13 de maio de 2016, quando do afastamento da até então presidente Dilma Rousseff, observam-se três linhas de prioridade apontadas: a) “ordem e progresso”; b) “privatizar

---

5 Do ponto de vista interno, por exemplo, ainda são imprevisíveis o alcance e as consequências imediatas da ‘Operação Lava-jato’, do Ministério Público Federal em conjunto com a Polícia Federal, principalmente no tocante aos arranjos político-partidários para as eleições gerais de 2018 no país. A condução da política macroeconômica e de suas imbricadas políticas sociais depende diretamente do desfecho dessa Operação. Quanto ao cenário internacional, exigirá maior acompanhamento e análise: a implementação do BREXIT, na Inglaterra, em relação à União Europeia e a forma como esta reagirá a tal processo separatista; o desempenho do governo D. Trump, nos EUA, principalmente no que diz respeito à sua política econômica e de relações internacionais, sobretudo no que diz respeito à América Latina; as eleições presidenciais na França e na Alemanha, ambas a se realizarem ainda em 2017, e na Rússia, em 2018, todas com forte potencial de influência direta na geopolítica global; e ao comportamento da economia chinesa nos próximos anos, do qual depende diretamente tanto o rearranjo geopolítico do bloco asiático, em particular, quanto do próprio sistema capitalista como um todo.

tudo o que for possível”; c) implementar uma tal “democracia da eficiência”. Não é difícil entender o que querem dizer essas três linhas de prioridade: na prática, repressão para os trabalhadores e progresso para o capital! Ou ainda, na expressão de Lúcia Neves (2010), direita para o social e esquerda para o capital!

O problema que se impõe é com os seguintes questionamentos: essa nova agenda seria (ou será) implementada independente do governo de turno? Ou somente o PMDB, a partir de uma nova coalisão partidária, teria condições políticas para sua implementação, haja vista ser o partido de maior representatividade no Congresso Nacional e maior capilaridade em âmbito municipal, o que lhe garantiria, supostamente, o apoio político pressuposto nas bases sociais-eleitorais? Neste caso, o êxito do governo Temer em relação a essa agenda seria condição para sua própria permanência à frente do governo? Ou a tessitura da nova hegemonia estaria acima dos interesses político-partidários, sendo capaz de costurar outro arranjo para 2018, de modo a garantir a execução incondicional da referida agenda?

As respostas não são simples e dependem de vários fatores, especialmente do desfecho da Operação lava-jato. Não obstante, acreditamos que essas prioridades serão perseguidas e implementadas por meio de diferentes artifícios legais – medidas provisórias, projetos de lei, orientações normativas, decretos presidenciais ou legislativos, dentre outros – que poderão avançar em ritmo mais acelerado conforme a correlação de forças e as disputas no próprio campo governista atualmente à frente do Congresso nacional. Tais medidas são a forma concreta a ser adotada pelo governo de turno (não importa se Temer, Aécio, Lula ou quem vier!) para acelerar a implementação da referida agenda, indiscutível e profundamente regressiva no país, não restrita à economia, como veremos abaixo.



Alguns exemplos de medidas governamentais apreciadas e aprovadas no âmbito do Congresso Nacional atestam o interesse maior da nova hegemonia em assegurar a racionalidade política, pelo menos uma parte significativa dela, já em curto prazo, como verdadeira onda reformista: a aprovação do Projeto de Lei Complementar (PLP 257/16) que estabelece o Plano de auxílio aos Estados e Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal, ao tempo em que altera a Lei nº 9.496/97 e outras medidas legais, impondo exigências de arrocho fiscal e de austeridade financeira, comprometendo as políticas sociais de iniciativa desses entes federados. Nessa mesma direção, também merece destaque a aprovação da PEC 55/2016, de iniciativa do governo Temer, conhecida como a ‘PEC do teto dos gastos públicos’, pois altera a Constituição Federal e congela os investimentos governamentais nas áreas sociais por 20 anos. A aprovação desta PEC foi considerada pelo governo como sua principal conquista em 2016, pois é estruturante da política macroeconômica e da racionalidade que se pretende assegurar na gestão administrativa e governamental nas próximas duas décadas.

Outros exemplos são as Medidas Provisórias (MPs) nº 726 e 727, publicadas em edição extraordinária do Diário Oficial da União no dia 12 de maio de 2016, como primeiríssimas medidas governamentais após o golpe parlamentar. Ou seja, enquanto parte da população ainda estava atônita com o processo em curso, as primeiras ações de desmonte do Estado Democrático de Direito se materializavam pelas referidas MPs: a 726, que instituiu a reforma ministerial, extirpando da estrutura de governo representações e interesses de importantes setores sociais, especialmente das minorias, com a justificativa de racionalidade financeira e corte de despesas; e a 727, que criou o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI),

materializando o que havia de mais estratégico e ideológico, em curto prazo, no projeto político-econômico que estava por trás do golpe parlamentar. Em sua essência, a MP 727/16 significa: a) retomar o processo de desestatização da economia, conduzido por Fernando Henrique Cardoso, entregando para a iniciativa privada as empresas estatais que interessarem ao capital privado; b) transformar a infraestrutura, em todos os níveis federativos, na nova fronteira de acumulação e lucratividade para investidores nacionais e estrangeiros; c) eliminar os obstáculos (sociais, ambientais, culturais, trabalhistas) que possam postergar ou afetar a rentabilidade esperada pelos investidores privados; e d) Construir, no interior do BNDES, um braço privado com a finalidade de estruturar os projetos do Programa de Parcerias e Investimentos (PPI), para que possam, depois, ser financiados pela parte do banco que ainda convém que seja público, posto que lhe oferece crédito subsidiado. Eis porque são medidas consideradas estruturantes e necessárias ao objetivo supramencionado de “privatizar tudo o que for possível”.

Em relação aos Projetos em tramitação no Congresso nacional, dos quais o governo Temer espera aprovação ainda em 2017, os principais dizem respeito às áreas sociais, conforme já destacado acima. O ataque às políticas sociais públicas e estatais que compõem a seguridade social em nosso país, por exemplo, é uma forma de avançar mais sobre o Fundo Público, atraindo o capital financeiro para explorar esse setor. As políticas sociais tendem a sofrer ataques no sentido de readequá-las à nova hegemonia, tanto por meio de formas de mercantilização e/ou privatização dos serviços de assistência social, quanto por meio de choques de gestão em busca de otimização e eficiência. De um modo ou de outro, há uma clara tendência ao rebaixamento ou retirada de direitos sociais,

inclusive os adquiridos. No caso da Previdência, o fato de ela ter sido deslocada para o ministério da Fazenda já torna evidente o tratamento que terá, ou seja, doravante será tratada sem intermediações políticas inconvenientes, diretamente como questão financeira e atuarial, razão pela qual, pode-se acreditar, tenha sido escolhido um profissional do mercado (Marcelo Caetano), conselheiro da BrasilPrev, para dirigir a nova Secretaria criada para a área sob o governo Temer.

A legislação trabalhista também é foco prioritário do governo, tendo em vista rebaixar os custos do trabalho, aumentar a produtividade média dos trabalhadores considerada baixa, flexibilizar ainda mais (lei das Terceirizações) as relações de trabalho que reforçam os objetivos anteriores e tendem a reforçar a alta taxa de rotatividade da força de trabalho (já uma das maiores do mundo), dentre outras consequências. Ainda como forma de se atacar este setor e alcançar o objetivo de “privatizar tudo o que for possível”, o governo Temer atua na perspectiva de ampliação do modelo das concessões via PPP’s, que avançou tanto nos governos do PT e que encontra caminho regulamentar livre para se alastrar.

Pretendemos mostrar dois aspectos com esses exemplos: primeiro, que essa agenda não é apenas do PMDB e de seus apoiadores no Brasil (PSDB, DEM, PP, PR, PSB, PSD e outros menos cotados). Ela é a atual agenda política e econômica do reordenamento capitalista em diferentes regiões do mundo globalizado, assim como se constitui em política estratégica de expansão do controle imperialista sobre a América Latina. Tendo nos EUA o seu centro de comando principal, essa agenda encontra apoio militante – por vezes até incondicional – em vários governos e amplos setores das burguesias locais interessadas na manutenção de seu *status quo* diante das redefinições geopolíticas, ao mesmo tempo em que ganha maior centralidade

para os EUA, tendo em vista que a influência internacional desse país mostrou-se mais frágil ou com menor alcance no segundo mandato do presidente Barack Obama. É esse cenário político econômico internacional que coloca a América Latina na rota das prioridades estratégicas dos organismos internacionais e dos países centrais do capitalismo. E como a economia brasileira tem peso destacado e muito superior aos demais países latinos, pode-se deduzir que há um interesse direto desses organismos em relação às políticas aqui implementadas.

O segundo aspecto diz respeito exatamente a este último argumento, ou seja, dada a centralidade das reformas econômicas e sociais no Brasil, em particular, as políticas educacionais aqui implementadas podem ser vistas como experimento importante para sua respectiva reprodução em outros países do continente, ressalvadas as peculiaridades locais, de maneira que haja, em âmbito continental, uma política com características comuns – como já ocorre com as políticas de avaliação em larga escala – de adequação instrumental dos sistemas escolares e das novas gerações à nova ordem hegemônica de reorganização e exploração capitalista, diante da qual o Brasil e os demais países latino-americanos têm um papel inferior, subalterno e periférico – mas não menos importante no cenário global – de fornecimento de matérias-primas às economias industrializadas, com amplo domínio e controle da produção científica e tecnológica, bem como de produção de patentes. Não por acaso diferentes estudos e pesquisas, com base em dados oficiais da economia brasileira, atestam o expressivo e preocupante processo de reprimarização, desindustrialização e financeirização da economia nacional, tornando-a cada vez mais dependente. A Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o IPEA, por exemplo, há pelo menos cinco anos chamam a atenção para

esse processo<sup>6</sup>. Em um texto publicado pela FGV e *O Estado de São Paulo*, por exemplo, Wagner Iglecias destaca a situação dramática pela qual passa não somente o Brasil, mas quase toda a América Latina:

Mais recentemente, por meio da expansão da economia chinesa e da incorporação de dezenas de milhões de pessoas à classe média naquele país, a América Latina recebeu um forte estímulo a reforçar seu histórico papel na economia mundial de exportador de bens minerais e agropecuários. A crise nas economias ocidentais de 2008 também tem contribuído para um novo ciclo de especialização econômica dos países periféricos. Duas tendências concomitantes e complementares têm caracterizado as relações econômicas da América Latina com o mundo nos últimos anos: o aumento dos investimentos estrangeiros no continente em atividades econômicas primárias e em infraestrutura voltada à exportação de bens primários. É uma situação dramática. De acordo com a Cepal, no ano de 2012, por exemplo, era a seguinte a participação de bens minerais e agropecuários no total das exportações (FOB) de algumas das maiores economias da região: Brasil, 65,3%; Argentina, 68,8%; Colômbia, 83,5%; Chile, 86,2%; e Peru, 88,5%. A única exceção era o México,

---

6 No site do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA ([www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)), encontram-se disponíveis diferentes estudos e análises da economia brasileira atual, com destaque para o processo de reprimarização, desindustrialização e financeirização da economia. Em um deles, de autoria de Emanuel S. Magalhães (31/10/2012), é clara a compreensão de que essa forma de inserção no mercado mundial apresenta suas fragilidades, perpetuando a posição periférica do país no sistema capitalista, de elevada vulnerabilidade externa e dependência econômica.

com apenas 27,3%. Mas o México é isso mesmo, uma exceção na região, na medida em que após a adesão ao Tratado de Livre Comércio da América do Norte, há 20 anos, converteu-se numa plataforma industrial intensiva em mão de obra voltada à montagem de manufaturados e sua exportação para os EUA. E, embora a Cepal não apresente dados sobre a Venezuela, é de se supor que permaneça a dependência quase absoluta daquele país em relação ao petróleo, já que em 2011 as receitas obtidas com a venda do bem no mercado mundial corresponderam a 95,5% do total das exportações (IGLECIAS, 2014).

Nessa conjuntura, as intersecções entre a política macroeconômica e as políticas educacionais tornam-se patentes, em vista do que pudesse entender melhor algumas das razões que levaram o ministro da educação do governo Temer a adotar como primeira medida a reforma do Ensino Médio no país, através de uma medida Provisória, flexibilizando seu currículo, rebaixando seu conteúdo e encurtando os caminhos entre escola e mercado de trabalho. Se essa contrarreforma educacional ganhará efetividade e apoio social, somente as condições conjunturais do próximo período poderão atestar. São muitas as contradições e obstáculos para que as políticas sociais e educacionais em curso no país se consolidem.

Por fim, vale ressaltar, ainda como elementos da atual conjuntura, três problemas que o governo Temer tem diante de si, os quais dificilmente são superáveis: o primeiro [não em ordem de importância, pois são igualmente complexos] diz respeito à sua falta de legitimidade. É um governo e um projeto que chegaram ao poder sem o voto direto da população, por isso impopular, fruto de uma fraude. A vitória dos defensores

do *impeachment*<sup>7</sup> é, nesse sentido, uma vitória envergonhada. E é também uma “vitória de Pirro”, levada a preços tão altos que amplos setores da população brasileira não conseguem alcançar. Por sua falta de legitimidade, nem aquilo que todo governo tem no início de seu mandato – um “voto de confiança” popular – pode gozar esse governo.

Segundo, trata-se de um governo marcado pela disputa interna, com uma aparente unidade costurada apenas até o processo do *impeachment*. Passado esse momento, e conforme caminham as investigações da Operação lava-jato e ganhem materialidade as denúncias de envolvimento dos ministros que compõem o governo com processos ilícitos de corrupção, as disputas já estão abertas no interior do governo, tanto pela liderança do novo ‘bloco de poder’ que se desenha em meio a crise de hegemonia, quanto pelo processo eleitoral que se avizinha. Afinal, os arranjos para a disputa eleitoral de 2018 foram deflagrados em Brasília logo no início desse governo! O PSDB explicitou nos principais jornais do país, ainda em junho de 2016, através do ex-presidente FHC, que o partido sairá do governo no primeiro sinal de que ele não dará certo. E ele disse em toda a entrevista que o governo não dará certo, porque a crise é profunda e porque Temer não foi eleito e nem tem estatura para liderar o país... (mais claro que isso, impossível!). O ‘contato’ do PSDB no Supremo Tribunal Federal (Gilmar

---

7 Aqui não estamos generalizando, mas nos referindo para além dos políticos, à parte da grande mídia, dos setores empresariais, do Judiciário e da população que se uniram e se moveram pelo ódio ao PT e às esquerdas e pela necessidade de uma nova hegemonia, mas que já perceberam que terão dificuldades de levar o governo Temer até o fim. Vale lembrar o que disse o rei Pirro de Épiro a um de seus combatentes mais festivos que parecia não perceber os limites e as grandes perdas decorrentes da vitória sobre os romanos nas batalhas de Ásculo (279 a.C.) e de Heracleia, (280 a.C.): “uma outra vitória como esta o arruinaria completamente”.

Mendes) apressou-se em arquivar a investigação que sequer fora iniciada sobre possível envolvimento do senador tucano Aécio Neves (PSDB-MG), o mesmo ministro que julgará o processo que reivindica cassação da chapa Dilma/Temer no TSE, sob a justificativa de uso de recursos ilícitos (Caixa 2) na campanha eleitoral de 2014. Como se percebe, é um governo de coalisão entre opositores que disputam internamente a mesma cadeira, cuja solidez política parece desmanchar-se no ar!

E o terceiro problema, talvez o mais importante: Temer tem pela frente uma brutal crise social (econômica e política) que, sob o ponto de vista capitalista-neoliberal, vem corroendo todos os “bons” indicadores da economia brasileira. A confirmação, no último mês de fevereiro de 2017, de que a economia brasileira teve um crescimento negativo de 4,55% em 2016 (depois corrigida pelo próprio governo para 3,6%), com uma taxa de desemprego que persiste na casa dos 12%, especialmente entre os jovens, e com forte retração na atividade industrial, talvez tenha sido a expressão mais nítida da realidade social e econômica pela qual passa o Brasil. Considerando a adoção de medidas profundamente impopulares e ainda mais recessivas (o amplo ajuste fiscal anunciado) que o governo encaminhou ou pretende aprovar ainda em 2017, diante de uma economia já no fundo do poço, de quebradeira generalizada de grandes empresas e de um desemprego galopante, o governo terá dificuldades ainda maiores de se sustentar. O ‘mercado’ lhe deu um cheque em branco: a escandalosa nova meta fiscal (170 bilhões) aprovada pelo Congresso nacional, que é mais que o dobro daquela proposta pelo governo Dilma. A contrapartida exigida ao governo parece ser de um pacto estabelecido com esse mesmo ‘mercado’ em torno do ataque aos direitos sociais e trabalhistas, do avanço sobre os recursos do Fundo Público e das privatizações. Certamente, tais medidas



impopulares piorarão a já péssima imagem de Michel Temer junto à população trabalhadora e às camadas médias, que sentirão as consequências imediatas das contrarreformas, especialmente a previdenciária.

Diante desse quadro de temeridades, devemos ter em mente todas as variáveis das lutas de classes que se aprofundam nos cenários de crise de hegemonia em conjunturas recessivas, como já lembradas a partir de Gramsci. Temos que tê-los em mente no enfrentamento das consequências de fragmentação dos interesses, o que só favorece aos particularismos de todo tipo, inclusive no seio das forças de esquerda.

## Os desafios da educação brasileira

40 No campo educacional, os desafios impostos pela conjuntura podem ser identificados em três dimensões distintas, porém intercaladas e interdependentes, todos com a mesma importância e amplitude: são desafios políticos, pedagógicos e de gestão administrativa.

Na dimensão política, situam-se alguns desafios, dentre os quais destacamos:

- a) a (re)organização da luta em defesa da educação pública, gratuita, laica, democrática e de qualidade socialmente referenciada, acessível a todos e em todos os níveis, como um direito público subjetivo, inalienável, dever do estado, contra toda e qualquer forma de mercantilização desse direito. Por mais que essa bandeira de luta possa ser vista por alguns como ultrapassada, oriunda do contexto mais amplo de lutas pela redemocratização do país ainda nos anos 1980, podemos afirmar que ela não foi superada pela realidade histórica. Foi ela, centralmente, que pautou

os movimentos sociais organizados da década de 1990, tanto em torno da aprovação da *Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional* (LDB) quanto do *Plano Nacional de Educação – Proposta da sociedade brasileira* (PNE). Esse amálgama democrático, constituinte do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, por exemplo, continua sendo o horizonte, a utopia<sup>8</sup> perseguida pelos que lutam na perspectiva democrática e dos direitos sociais. Segue cada vez mais atual na medida em que se consolida uma política contraditória e conservadora de negação dos direitos sociais, que tenta suplantar o interesse público em benefício dos interesses privados, ou mesmo favorecer a lógica e os interesses mercadológicos com o uso e apropriação do fundo público. Aliás, aqui está a ‘cereja do bolo’ que os neoliberais querem abocanhar, não importa o custo social.

A (re)organização da luta e da resistência é uma responsabilidade maior, mas não exclusiva, das organizações sindicais e partidárias, dos movimentos sociais, das entidades acadêmicas e científicas, inclusive dos diversos fóruns constituídos em âmbito escolar e/ou nas esferas municipal-estadual desde o início da década. Trata-se de um processo que pressupõe a formação política continuada, a compreensão dos elementos da conjuntura e das estratégias de construção da unidade na ação coletiva. Da mesma forma, exige a produção autônoma e crítica de materiais jornalísticos e de comunicação midiática de classe, independente dos poderes constituídos, constituindo uma verdadeira contracorrente na disputa política e no

---

8 Expressão entendida aqui em seu sentido etimológico, ou seja, *U-TÓPOS* = aquilo que está no topo e que é buscado, que orienta a caminhada até seu alcance pleno. Enquanto não é alcançado, não deixa de ser, ele próprio, uma utopia.

fortalecimento da correlação de forças em prol da perspectiva democrática e popular. Sem esses elementos de contra hegemonia, a luta seguirá fragmentada, desorganizada e ineficaz em seus propósitos.

b) de conscientização popular acerca da importância de termos no PNE a principal referência da política de Estado para a educação brasileira, principalmente no que diz respeito à sua respectiva ‘Meta 20’, cuja aplicação é condição *sine qua non* para a garantia mínima dos direitos educacionais no país. Considerando que, desde a aprovação do atual PNE<sup>9</sup>, as justificativas políticas da crise econômica foram maiores e tiveram mais eco que a determinação governamental em assegurar a implementação de suas metas; considerando a racionalidade subjacente à PEC 55/2016, aprovada pelo Congresso nacional, que congela por vinte anos os investimentos governamentais nas áreas sociais; e considerando ainda que o cenário atual aponta, de certa forma, para o alongamento da crise política que assola as esferas político-partidárias e governamentais do país, portanto, para a continuidade dessa conjuntura pelos próximos anos, é muito provável que o atual PNE já esteja fortemente comprometido em sua realização. Não obstante, isso não pode ser argumento para resignação. Ao contrário, deve motivar ainda mais a resistência e o imperativo das políticas de estado sobre as políticas de governo, haja vista a perenidade e caráter estruturante da educação nacional.

c) de enfrentamento da onda conservadora, reacionária e privatista expressa, dentre outros, no Projeto Escola

---

9 Lei nº 13005/14, de 25 de junho de 2014, que institui o Plano Nacional de Educação para o período de 2014-2024 e dá outras providências.

Sem Partido; nos Projetos de lei que apontam o fim da gratuidade das atividades acadêmicas de ensino, pesquisa e extensão nas instituições públicas; nos cortes e/ou contingenciamentos orçamentários para as estas instituições, comprometendo, dentre outros, as condições de permanência estudantil e de realização da pós-graduação, especialmente nas humanidades; e na redefinição de programas como o PIBID, fortalecendo a lógica já apontada no Programa estratégico “Pátria Educadora”, do ex-ministro Mangabeira Unger. Todavia, é importante estar atentos para não se desviar o foco da luta. Projetos como o ‘Escola Sem Partido’ podem ser cortinas de fumaça para que medidas mais substantivas e mais profundas sejam aprovadas, assegurando-se o controle privativo do fundo público.

Nessa mesma direção, entendemos o aprofundamento do arrocho fiscal e a continuada política de contingenciamento do orçamento público para as áreas sociais: a desvinculação das receitas constitucionais, o condicionamento de liberação de recursos ao cumprimento de metas por parte das instituições públicas, por exemplo, como parte da mesma racionalidade.

Quanto às dimensões pedagógica e de gestão administrativa, os desafios são igualmente interligados e atrelados à luta política mais ampla, sendo identificados aqui de forma separada apenas com fins didáticos. Na prática, precisam ser considerados como parte de uma mesma totalidade política e conjuntural:

- a) o embate travado por diferentes entidades nacionais e locais, além de organizações acadêmicas especializadas nas análises sobre as questões curriculares em nosso país, não foi suficiente para dissuadir o governo federal

ou barrar sua iniciativa de levar adiante a reforma da Educação Básica, expressa na definição de uma Base Nacional Curricular Comum, adequando esse nível educacional à lógica do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Enfrentar essa contrarreforma é lutar contra a instrumentalização pragmática da educação básica, a partir da qual esta contribuirá no aprofundamento da relação de subalternidade nacional, na medida em que dificultará às novas gerações o acesso aos domínios elementares da produção e da socialização do conhecimento, haja vista o processo de superficialização curricular e o rebaixamento de sua dimensão qualitativa como decorrências das medidas em curso. Em se confirmando esta perspectiva, haverá uma dificuldade ainda maior no acesso à educação superior por parte de amplos setores da juventude brasileira, um verdadeiro retrocesso frente ao que se busca em uma sociedade minimamente justa, democrática e desenvolvida. Além disso, essa medida precisa ser entendida em suas devidas articulações com o novo marco regulatório da C&T, vigente desde a aprovação da Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016 (lei da inovação tecnológica).

b) ainda do ponto de vista político-pedagógico e de gestão, impõe-se um fortalecimento da perspectiva democrática no interior dos sistemas e redes escolares públicas, no sentido de se assegurar uma prática pedagógica escolar diferente e contrária à lógica privatista, que tem ganhado cada vez mais força no meio educacional brasileiro, como um verdadeiro paradigma de gestão que se arraiga com velocidade e naturalidade, sem resistências, pra dentro dos sistemas. Com o perfil de busca pela eficiência mercadológica e de resultados quantitativos imediatos,

temos observado, nas relações pedagógicas de ensino-aprendizagem e nas práticas de gestão administrativa, o acirramento da competitividade intra-institucional e entre as instituições, dividindo-se docentes e estudantes em grupos produtivos, eficientes, de um lado, e improdutivos e incompetentes, de outro. A divulgação dos *rankings* elaborados a partir dos resultados obtidos por escolas nas diferentes avaliações em larga escala promovidas pelo MEC nos últimos anos, pode ser entendida como expressão dessa ‘nova’ racionalidade institucional, que a cada dia ganha reforço e valorização externa.

Ora, perceber a intersecção dessas medidas e discuti-las em seu conjunto é um desafio que, sendo enfrentado, permitirá aos profissionais da educação, às suas entidades representativas de classe e à sociedade em geral identificar os impactos trazidos pela política educacional sobre a qualidade da educação escolar, sobre as relações interpessoais no cotidiano institucional, sobre o processo de ensino-aprendizagem, sobre as condições de trabalho docente, as condições objetivas da gestão administrativa e da coordenação dos processos pedagógicos, assim como sobre o lento e precário processo de democratização da educação escolar pública em nosso país, iniciado desde a constituição de 1988. Isto pressupõe, portanto, um olhar pedagógico – logo, político – sobre a realidade educacional escolar atual e seus determinantes. Esse é um conteúdo educativo e curricular sobre o qual devemos ter o domínio necessário para sua devida socialização, no sentido de provocar a conscientização social em vista da resistência e da superação. Considero este como sendo um dos principais desafios pedagógicos a ser enfrentado na atual conjuntura, não individual ou isoladamente, mas numa perspectiva de coletividade e de classe, por parte dos que lutam na defesa dos direitos sociais.

c) Finalmente, mas sem a pretensão de esgotar as características e os desafios que a realidade conjuntural atual apresenta, merecem destaque duas medidas que compõem a contrarreforma da Educação Básica, sendo estas voltadas para o Ensino Médio: a primeira, apresentada pelo governo ao Congresso Nacional sob a forma de Medida Provisória nº 746/2016, e que adquiriu o *status* de norma jurídica ao ser aprovada como Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017; e a segunda, na forma de Programa governamental – portanto, sem normatividade jurídica nem obrigatoriedade de adesão – intitulado de “MédioTec”, constitui-se numa extensão do PRONATEC, voltado aos estudantes do ensino médio, tendo por objetivo a oferta de formação técnica e profissional em tempo integral, com a qual os estudantes teriam uma maior aproximação, diga-se, um estreitamento do caminho entre escola e empresas. Essas medidas, em seu conjunto, exprimem com bastante clareza a lógica subjacente na política educacional vigente, no sentido de ajustar os objetivos e fins da educação básica à preparação para o trabalho e à lógica do mercado. Isto significa um retrocesso histórico e gigantesco em relação aos acúmulos políticos, epistemológicos e pedagógicos construídos coletivamente pelos educadores brasileiros.

Em um texto intitulado *Parem de preparar para o trabalho!* PARO (1998) já criticava o paradigma do mercado aplicado à educação e à escola, ao considerar que devemos partir de um conceito de educação enquanto constituição cultural de sujeitos livres, e entendendo a centralidade do trabalho enquanto mediação para a realização do homem histórico, não como fim dos processos formativos institucionais. Nesta direção, questionando os efeitos da lógica neoliberal sobre a

gestão escolar e sobre o trabalho docente, o autor propõe que a escola atual, “para além de sua função tradicional de preparar para o trabalho alienado e para o ingresso na universidade, se disponha a preparar para o ‘viver bem’ e para o efetivo exercício da cidadania”. Entendemos que é nesta perspectiva que se deve analisar a contrarreforma da Educação Básica e, em particular, as medidas supracitadas relativas ao Ensino Médio no Brasil.

Diante dessa conjuntura de profunda instabilidade política, de crises econômica, ética e moral, com descrédito, por parte da população, de que haja solução pela política, é preciso ser firme diante da reação conservadora e da ofensiva neoliberal que apontam a retirada dos direitos sociais como a grande solução para a retomada do crescimento econômico e superação das crises. Uma questão inquieta a todos nós: que cenário social se pode vislumbrar nos próximos 10 anos, caso não haja reação organizada dos trabalhadores? É preciso pensar como Gramsci, na epígrafe deste texto.

## Referências

COUTINHO, C. N. *Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

GRAMSCI, A. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978a.

\_\_\_\_\_. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978b.

GRUPPI, L. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

IGLECIAS, Wagner. *A reprimarização da economia na América Latina*. FGV/O Estado de São Paulo, 18.10.2014.



Disponível em: <<http://www.ghgprotocolbrasil.com.br/a-reprimarizacao-da-economia-na-america-latina?locale=pt-br>>. Acesso em: 15 fev. 2017

NEVES, Lúcia M. W. (Org.). *Direita para o social e esquerda para o capital*. São Paulo, Xamã, 2010.

PARO, Vitor. Parem de preparar para o trabalho! IN: FERRETTI, Celso João *et alii* (Orgs.). *Trabalho, formação e currículo: para onde vai a escola*. São Paulo: Xamã, 1999. Disponível em: <[https://social.stoa.usp.br/articles/0016/3148/Vitor\\_Paro\\_Parem\\_de\\_preparar\\_para\\_o\\_trabalho.pdf](https://social.stoa.usp.br/articles/0016/3148/Vitor_Paro_Parem_de_preparar_para_o_trabalho.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2017.

## **Parte 2**

Conflitos e veredas para o Plano  
Nacional de Educação (2014-2024)

# **O Plano Nacional de Educação (2014-2024) e a construção do Sistema Nacional de Educação no contexto do regime de colaboração**

*João Ferreira de Oliveira*

*Valdirene Alves de Oliveira*

*Renata Ramos da Silva Carvalho*

50

O propósito deste capítulo é analisar e discutir a temática Construção do Sistema Nacional de Educação (SNE) em sua articulação com o Plano Nacional de Educação (PNE), no contexto do regime de colaboração brasileiro. Para tanto, realiza breve retrospectiva histórica da trajetória educacional brasileira, a partir de alguns dispositivos legais, sobretudo a Constituição Federal de 1998 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). O texto examina os documentos finais e o processo de realização das conferências de educação (2010 e 2014) para fins de definição do PNE, dada sua importância no estabelecimento de premissas e diretrizes para a elaboração do Plano e destaca, ainda, a relevância do PNE na articulação e construção do SNE, considerando as bases instituídas do regime de colaboração existente no país.

Busca-se também apresentar alguns desafios atuais e históricos para a constituição de uma cooperação e colaboração federativa autêntica, tendo em vista a concretização do direito a uma educação de qualidade para todos e todas em seus

diferentes níveis e modalidades (CURY, 2008). Nesse sentido, retoma alguns dos processos de implementação das políticas educacionais, como bases e mecanismos legais em direção à institucionalização e materialização do SNE.

## **A educação brasileira a partir da Constituição Federal de 1988 e da LDB: O SNE em perspectiva**

A construção de um Plano e de um SNE possui no Manifesto dos Pioneiros da Educação um marco importante, que, respeitados os contextos daquela época e o atual, é ainda latente na educação brasileira. Tal Manifesto apontou aspectos estruturantes sobre a necessidade e urgência de um projeto de educação nacional republicano e democrático, que garantisse o acesso e a permanência nas instituições educativas, destacando a importância da União na organização de um sistema colaborativo em prol de objetivos comuns, ou seja, um sistema com responsabilidades compartilhadas em termos do atendimento adequado às necessidades das unidades federadas.

Nessa perspectiva, foi a partir da Constituição Federal (CF) de 1934 que a organização federal da educação e o registro da competência da União no estabelecimento de um PNE ganharam formatos legais. No entanto, tais premissas foram alargadas e impulsionaram muitas políticas educacionais, sobretudo a partir da promulgação da CF de 1988, como novo marco e síntese de um período singular na história da redemocratização do país e de luta pela democratização da educação escolar, especialmente no que tange ao acesso e à permanência com qualidade.

O alicerce que sustenta o capítulo destinado à educação na CF de 1988 é oriundo da luta e do empenho de

muitos educadores e constituintes brasileiros, como Florestan Fernandes, intelectual e representante dos movimentos sociais na Subcomissão Constituinte de Educação, Cultura e Esporte na defesa por uma escola pública para todos. A atuação de Florestan Fernandes<sup>1</sup> na Câmara dos Deputados, no processo constituinte, resguarda uma relevância importante nas disputas entre público e privado, assim como na condição de membro do Fórum Nacional pela Constituinte, que, posteriormente, transformou-se em Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e teve importante papel nos debates e na tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

A organização da educação brasileira, disposta na CF de 1988, está estabelecida em atribuições que competem à União, às unidades federadas, ao Distrito Federal e aos municípios, mas que efetivamente não permitiu superar os obstáculos que permeiam a construção de um SNE; no entanto, para Bordignon (2009), na condição de “herdeiros de uma tradição napoleônica e positivista, ainda alimentamos a crença de que a norma pode criar valores e infundi-los nas pessoas” (p. 22).

A perspectiva de construção do SNE, de modo reiterado, tem buscado espaço na legislação e na definição de políticas educacionais para todas as etapas e níveis da educação, como expressão de um movimento de entidades, organizações e educadores, que, em meio a disputas movidas por interesses diversos, tem conseguido alguns avanços legais que desvelam, de certa forma, a fragilidade que permeia o enfrentamento dos problemas que circundam a educação brasileira. Para Benevides (2002), apesar da CF de 1998 afirmar que o “poder emana do povo”, o Brasil carece de práticas democráticas, uma vez que

---

1 Sobre a trajetória acadêmica e vida política de Florestan, ver Cerqueira (2004).

é bastante escasso o número de casos em que o país vivenciou a participação direta nas discussões e na tomada de decisão, como nos casos de consulta popular, por meio de plebiscitos.

Nesse sentido, a mobilização social que ocorreu no processo constituinte corroborou a definição de uma Carta Magna ousada em premissas democráticas. Tal movimentação se manteve fortalecida no período de tramitação da LDB (Lei nº 9.394/1996); no entanto, o projeto sancionado<sup>2</sup> acarretou prejuízo para o pressuposto da construção do SNE, pois, além de o projeto aprovado não ser o defendido durante os oito anos de tramitação do projeto de LDB apresentado pelo Deputado Otavio Elísio, a versão aprovada pode ser considerada *minimalista*, em comparação com a proposta inicial, advinda do contexto de mobilização em prol da CF de 1988.

A definição de que o ensino obrigatório é *direito público e subjetivo* foi um dos grandes marcos da CF de 1988 e essa premissa impactou e acirrou, desde então, a definição das políticas educacionais, sobretudo as voltadas para a educação básica. É importante reconhecer que o movimento empreendido na aprovação da LDB/1996 objetivava ser um corolário dos pressupostos constitucionais na educação brasileira. Em alguns aspectos, no entanto, a LDB e a legislação complementar fizeram o papel de atenuar os avanços das conquistas de 1988.

A Emenda Constitucional nº 14/1996 é um exemplo de como a configuração dos períodos históricos, consubstanciada pela correlação de forças em evidência, realizou alterações no que já estava definido na CF de 1988. Nesse caso, na compreensão de educação escolar obrigatória e gratuita, houve um recorte e um direcionamento normativo para as unidades

---

2 Sobre a tramitação da LDB, limites e perspectivas, ver Saviani (1999).

federadas, com impacto considerável na construção do SNE, que poderia ter efetivamente emergido no bojo das mobilizações da sociedade e do segmento educacional.

Cury (2014) salienta que na CF de 1988, versão original, estava prevista a criação de uma lei complementar que definiria melhor as responsabilidades dos entes federativos, conforme o parágrafo único do no Artigo 23: “tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 2009). No entanto, com a Emenda Constitucional (EC) 59/2009, o entendimento passou a ser de “leis complementares”. Há uma postergação bem delineada quanto ao entendimento e definição legal do que seja educação nacional e SNE, como argumentam Saviani (2010) e Cury (2014). Para este último, há um preço desse imbróglio, ou seja: “É na dispersão e na ausência de clareza que as zonas cinzentas acabam por tensionar o campo, redundando na judicialização da educação com respostas do Judiciário que não atendem ao bem comum e elegem o indivíduo como foco” (CURY, 2014, p. 39).

Sob esse prisma, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) pela EC nº 14/1996 e, mais tarde, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB) pela EC nº 53/2006 apontam os avanços, mas desnudam os limites no enfrentamento das questões estruturantes, especialmente em termos do financiamento à educação brasileira. Do mesmo modo, a discussão sobre o Piso Salarial Profissional Nacional dos Professores, ao chegar ao Supremo Tribunal Federal (STF), em 2008, revela que os limites e prerrogativas que permeiam a construção do SNE requer marcos legais claros, além de forte mobilização no campo educacional.

## **As conferências de educação e os novos marcos legais do PNE e do SNE: Diretrizes, desafios e perspectivas**

Como já exposto, a CF de 1988 é importante marco no contexto educacional do país por ter instituído princípios basilares à educação nacional, dentre os quais destacamos aqui o da obrigatoriedade de um PNE como articulador do SNE em regime de colaboração com os entes federados, princípio esse instituído pela aprovação da Emenda Constitucional n. 59/2009, que reformulou o art. 214 da CF 1988, que passou a vigorar com a seguinte redação:

**A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de 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 em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)[...] I - erradicação do analfabetismo; [...] II - universalização do atendimento escolar; [...] III - melhoria da qualidade do ensino; [...] IV - formação para o trabalho; [...] V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.[...] VI - **estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009). (BRASIL, 2009. Grifo dos autores).



Ancorado por esse dispositivo da Constituição e pelo art. 9º, inciso I, da LDB, que designou à União a atribuição de “elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 1996a) e, ainda, por um conjunto de mobilizações realizadas pela sociedade civil por meio das entidades e associações vinculadas à educação, foi aprovado o PNE (2014-2024), por meio da Lei Federal n.º 13.005 de 25 de junho de 2014.

A atual redação do art. 214 da CF de 1988 introduziu novas diretrizes a serem observadas no processo de elaboração do novo Plano. A EC n. 59/2009 estabeleceu que ele deveria possuir a vigência decenal com o objetivo de articular o SNE e conter diretrizes, objetivos, metas e estratégias nos diversos níveis, etapas e modalidades educacionais. Segundo Cury (2011), o processo de elaboração e discussões do novo plano passa por mudanças consideráveis com a aprovação da EC n. 59/2009 pois,

[...] O PNE se completa com uma lei própria que o regulamente, com reiteração de sua duração decenal, fora de uma presença em disposições transitórias e, sobretudo, dentro de um “sistema nacional de educação”. Essa última expressão, ausente nos textos vigentes até então por conta de uma rejeição sistemática, traduz a vontade de não permitir que o novo PNE venha a ser mais uma carta de intenções ou um conjunto disperso de prescrições inviáveis. (p. 794) (EC n. 59/2009, p. 795).

Nesse sentido, as bases constitutivas para a elaboração de um novo Plano de educação no país preveem que ele seja um instrumento articulador do SNE; eis aí um imperativo desafio que se impõe ao PNE (2014-2024). A EC nº 59/2009

também incluiu no texto constitucional que os planos deveriam possuir uma meta de aplicação de recursos públicos em educação vinculados a uma proporção do Produto Interno Bruto (PIB)<sup>3</sup>. Esse dispositivo também se configura como importante conquista do PNE (2014-2024).

A elaboração do projeto que culminou na aprovação do PNE (2014-2024) por meio da Lei 13.005/2014 também sofreu influência das diretrizes finais da Conferência Nacional da Educação (CONAE), realizada de 28 de março a 01 de abril de 2010, que apontou como um dos principais desafios a serem enfrentados pela sociedade brasileira quanto à educação nacional a construção do SNE como meio para a garantia do direito à educação, sendo sua inexistência um dos fatores para as inúmeras carências na escolarização da população e altas taxas de analfabetismo (CONAE, 2010).

Segundo o documento final da Conferência, “o SNE é entendido como mecanismo articulador do regime de colaboração no pacto federativo, que preconiza a unidade nacional, respeitando a autonomia dos entes federados” (p. 17). O documento acrescenta ainda que seria imprescindível que um SNE articulado considerasse as metas do Plano Nacional e os princípios constantes do art. 206 da CF 88. Nesse sentido, o SNE assumiria,

**[...] O papel de articulador, normatizador, coordenador e regulamentador do ensino público e privado e financiador dos sistemas de ensino públicos (federal, estadual/DF e municipal), garantindo finalidades,**

---

3 O produto interno bruto (PIB) representa a soma (em valores monetários) de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região (seja de países, estados ou cidades), durante um período determinado (mês, trimestre, ano, etc).

diretrizes e estratégias educacionais comuns, mas mantendo as especificidades próprias de cada um. Em tal sistema, os conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e, municipais, com gestão democrática, são fundamentais para a supervisão e manutenção das finalidades, diretrizes e estratégias comuns. [...]

**A ausência de um efetivo sistema nacional de educação configura a forma fragmentada e desarticulada do projeto educacional ainda vigente no País.**

Assim, a sua criação passa, obrigatoriamente, pela regulamentação do regime de colaboração, que envolva as esferas de governo no atendimento à população em todas as etapas e modalidades de educação, em regime de corresponsabilidade, utilizando mecanismos democráticos, como as deliberações da comunidade escolar e local, bem como a participação dos/das profissionais da educação nos projetos político-pedagógicos das instituições de ensino [...]

**A ausência de um efetivo sistema nacional de educação configura a forma fragmentada e desarticulada do projeto educacional ainda vigente no País.** Assim, a sua criação passa, obrigatoriamente, pela regulamentação do regime de colaboração, que envolva as esferas de governo no atendimento à população em todas as etapas e modalidades de educação, em regime de corresponsabilidade, utilizando mecanismos democráticos, como as deliberações da comunidade escolar e local, bem como a participação dos/das profissionais da educação nos projetos político-pedagógicos das instituições de ensino (CONAE, 2010, p. 20-21. Grifos dos autores).

Assim, as deliberações da CONAE (2010) foram importantes no processo de elaboração da proposta do novo Plano,

porém não foram totalmente contempladas no projeto de lei elaborado pelo MEC, protocolado pelo Governo Federal, na Câmara dos Deputados. Para a Associação Nacional de Pesquisa em Educação (ANPED), o Projeto de Lei (PL) 8.035/2010

[...] Não refletiu o conjunto das decisões da CONAE. Os avanços contidos no documento final da CONAE, resultado dos debates e disputas internas ocorridos no espaço democrático de discussão que esta possibilitou, não foram, em sua maioria, contemplados no PL n. 8.035/2010. Além disso, o referido projeto apresenta outros problemas que precisam ser identificados e resolvidos para que possamos aprovar no Congresso Nacional um PNE que atenda aos anseios da sociedade brasileira. Dentre esses problemas, merece ser destacada a necessidade de maior organicidade entre as metas e as estratégias propostas, em sintonia com o documento final da CONAE. (OLIVEIRA *et al*, 2011, p. 484)

Além das contradições apresentadas pela ANPED no PL 8.035/2010, é preciso ressaltar que o contexto de sua tramitação e aprovação também foi permeado por tensionamentos em virtude da dualidade de concepções de educação, Estado e fundo público em jogo nesse processo. Para Dourado (2016, p. 21) essas “disputas de concepção acerca da relação sociedade e educação; público e privado; qualidade, avaliação e regulação; diversidade e educação, que permearam o processo de aprovação do plano, se intensificaram no processo de sua materialização”.

Esse autor ainda sugere que o PNE (2014-2024) é constituído por ambiguidades e conflitos sobre temáticas como avaliação, concepção restrita de participação e inclusão, educação e diversidade étnico-racial, sexual e de gênero. Ressalta

também como objeto de tensão a meta 20, que versa sobre o financiamento, principalmente pelas disputas em torno do fundo público. Expõe ainda que,

Para garantir a materialização dessas diretrizes, embates se efetivarão, à medida que estruturalmente se apresentarem questões atinentes ao fundo público e sua apropriação pelo setor privado – balizado pela lógica da financeirização em todas as áreas, inclusive na educação –, disputas acerca das concepções de infância, juventude, educação integral, qualidade, base nacional comum, sistema nacional de educação, avaliação, entre outras (DOURADO, 2016, p. 22).

Está previsto no texto da lei do PNE (2014-2024), Lei n. 13.005/2014, que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão atuar em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias e que cada ente federado deverá elaborar seus respectivos planos de educação em conformidade com as diretrizes, metas e estratégias do PNE (2014-2024) no prazo de um ano, tendo como referência sua data de publicação. A lei prevê que os entes federados deverão estabelecer em seus planos locais estratégias que:

I - assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais; [...] II - considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural; [...]

III - garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades; [...] IV - promovam a articulação interfeederativa na implementação das políticas educacionais. [...] § 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil (BRASIL, 2014, p. 28).

Embora haja críticas quanto a seu conteúdo, é inegável que o cumprimento das diretrizes, metas e estratégias contidas no PNE (2014-2024) proporcionaram importantes mudanças no contexto educacional do país, tanto de caráter quantitativo como qualitativo. Como meio para a sua efetivação, atendendo ao previsto na EC nº 59/2009 e as mobilizações para a sua aprovação, o art. 13 da lei do PNE (2014-2024) determinou que o poder público “deverá instituir em lei específica, contados 2 anos da publicação [...], o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração [...]”. (BRASIL, 2014b).

Consta ainda da meta 20<sup>4</sup> do PNE (2014-2024), com a finalidade de colaborar com a ampliação dos recursos públicos para a educação, a estratégia 20.9, que prevê:

---

4 A meta 20 do PNE (2014-2024) possui o seguinte conteúdo: Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no quinto ano de vigência dessa Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

20.9) **regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal**, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as **normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios**, em matéria educacional, e a **articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração**, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste. (BRASIL, 2014b. Grifo dos autores).

62 A regulamentação do regime de colaboração e a instituição do SNE são elementos essenciais para a concretude das finalidades do PNE (2014-2024) e o alcance de suas metas. Cabe destacar, todavia, que o Estado brasileiro não cumpriu, até o momento, a determinação do art. 13 e da estratégia 20.9 dessa Lei, pois, embora tenha sido protocolada uma Proposta de Lei Complementar (PLP), sob número 413/2014<sup>5</sup> de autoria do senador Ságuas Moraes Sousa, em 22 de julho de 2014, com o propósito de instituir o SNE, o mesmo ainda está em tramitação e já possui um substitutivo. Conforme a Lei do PNE (2014-2024), o SNE deveria ter sido instituído em 2016.

As discussões sobre os desafios do PNE como articulador do SNE voltaram a ser pauta na 2ª Conferência Nacional de Educação (CONAE 2014), realizada de 19 a 23 de novembro

---

5 As informações sobre a tramitação do PLP 413/2014, a íntegra de sua proposta original, o seu substitutivo e os seus demais trâmites podem ser visualizados e acompanhados pelo link: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=620859>. Acesso em 04 de abril de 2017.

de 2014. Segundo o Documento final dessa Conferência, o processo de construção do SNE deve estar em sintonia com o de regulamentação do regime de colaboração e o de efetivação do PNE como política de Estado com o envolvimento de todos os entes federados na oferta e promoção à população de todas as etapas e modalidades educacionais. A atuação dos entes federados deve ser em regime de corresponsabilidade, de forma articulada, de modo que:

O SNE, a partir dos princípios da educação nacional, deve expressar claramente a atribuição específica de cada ente federativo, a condicionalidade objetiva do exercício da ação distributiva e supletiva, de assistência técnica e financeira da União em relação aos estados e municípios e dos estados em relação aos municípios, as instâncias de pactuação interfederativa relativas às esferas de formação política e normativa, de participação e controle social, de execução e avaliação. Deve distinguir quem faz o que nos diferentes níveis e modalidades de ensino, sob quais condicionalidades o faz, com quais organismos e mecanismos de coordenação, processos de deliberação e formas colaborativas sobre o que é comum. Além do inventário do já existente, normatizado, praticado e sistematizado, deve ser capaz de afirmar a nova consistência, que dê coesão, coerência e funcionalidade à garantia do direito à educação pública, democrática, com qualidade socialmente referenciada e ancorada na igualdade. (CONAE, 2014, p. 17)

Assim, há a expectativa por parte da CONAE de que a institucionalização do SNE dê efetividade ao regime de cooperação entre os sistemas de ensino ao se constituir como o



sistema dos sistemas, articulador dos subsistemas educacionais, conforme defendido por Abicalil (2012). Sob essa ótica, o SNE seria indutor de políticas educacionais que vislumbrem a unidade nacional, em regime de corresponsabilidade, como meio de superação da lógica competitiva existente entre as unidades federativas.

Nesse contexto, Saviani (2014) apresenta quatro grupos de obstáculos na construção do SNE que remontam ao tempo do império e se convergem em desafios importantes e atuais na efetivação de uma articulação nacional. Os obstáculos econômicos desvelam uma histórica resistência à manutenção da educação pública no Brasil, na dificuldade em compreender a educação como direito de todos e como bem social que requer investimento; os desafios políticos atrelam-se às formas verticalizadas em que muitas políticas educacionais são cunhadas, ou seja, como expressão de um governo e não do Estado e, assim sendo, corrobora o constante recomeço a cada troca de gestão; a resistência vinculada às mentalidades pedagógicas; para Saviani (2014), corresponde aos obstáculos filosófico-ideológicos, que são oriundos de três vertentes: tradicionalista, liberal e cientificista, que resguardam concepções distintas de sociedade, de educação e de papel do Estado e disputam espaços nos debates do campo educacional; além desses, também podem ser identificados os obstáculos legais, resultantes de uma nomenclatura revestida de um poder regulador na organização da educação nacional, ou seja, o papel da LDB ( Lei nº 9.394/1996) foi fundamental na forma como a sistematização da educação ocorreu desde sua promulgação. A CF de 1988 estabeleceu que cabe à União o papel de definir as bases e diretrizes nacionais, sob a forma do regime de colaboração e, para tanto, a definição de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, desacompanhada de processos

efetivos de consolidação do SNE é, para Saviani, uma solução nominalista, que não assegura essa construção.

Além desses desafios, também são pertinentes as considerações que Cury (2008) apresenta sobre a construção do SNE. A desigualdade social, configurada historicamente pela estratificação acentuada em nosso país, é um entrave que acarreta desdobramentos dificultadores, pois o princípio do direito à educação para todos, além de ser pressuposto legal muito recente, esbarra em uma herança secular de dualidade estrutural.

A construção de um pacto federativo efetivo sob a óptica da realidade brasileira, país continental com realidades díspares quanto às condições geográficas, sociais e econômicas, desvela desafios que permanecem e advêm do período imperial, ou seja, não havia um compromisso com a oferta da educação em determinadas regiões, uma vez que a realidade econômica do local não reivindicava a oferta de instrução por parte do poder público. Cury (2008) acrescenta que essa realidade forneceu as bases desiguais para a criação de uma descentralização educacional, em detrimento da constituição de um sistema nacional.

Para Cury (2008), o regime de colaboração se configura em funções compartilhadas que se materializam sob formas complexas e diversas. Por exemplo: por unidade, princípios comuns, divisão de competências e responsabilidades, diversidade de campos administrativos, níveis de educação escolar e indicação de recursos vinculados a diretrizes da educação nacional e com o plano nacional de educação. Essa dinâmica desvela a existência de uma fragilidade no regime de colaboração e uma tônica de federalismo de competição, consubstanciado pela falta de legislação complementar.

## Considerações finais

Além do PLP, nº 413/2014, de 22 de julho de 2014, de autoria do senador Ságuas Moraes Sousa, que visa a instituir o SNE, o Fórum Nacional de Educação (FNE) também elaborou proposta de institucionalização do Sistema<sup>6</sup>. A proposta do FNE “busca sistematizar os elementos oriundos das Conferências de 2010 e 2014” no tocante aos aspectos estruturantes do Sistema. O propósito é normatizar “a cooperação e colaboração federativa por lei complementar que regulamente os artigos 23 e 211 da Constituição Federal” (FNE, 2016, p.1). A proposta do Fórum traz um “conjunto de dispositivos que pretende materializar o essencial em relação ao art.13 e às Estratégias 20.9 e 20.11 do Plano” (p.1). A proposição visa a “colaborar com o debate nacional sobre o SNE, responsável pela articulação entre os sistemas de educação em regime de colaboração, tendo em vista a efetivação do SNE e as diretrizes, metas e estratégias do PNE” (FNE, 2016, p.1).

A crise econômica, política e social vivenciada pelo Brasil, sobretudo a partir de 2015, que levou ao impeachment da Presidente Dilma Rousseff, trouxe, todavia, implicações significativas para a efetivação do PNE e do SNE no contexto da cooperação federativa e colaborativa em educação. As mudanças efetivas promovidas pelo governo Temer têm ido na contramão da afirmação do PNE como referência para as políticas públicas e da articulação dos sistemas de ensino mediante construção do SNE. As intervenções no Conselho Nacional de Educação (CNE) e no FNE, que resultaram em

---

6 A proposta do FNE foi aprovada pelo Pleno do Fórum em 01 de abril de 2016. <<http://fne.mec.gov.br/images/Biblioteca/OSistemaNacionaldeEducacaoPropostaFNE04deabrilde2016.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2017.

menor participação de representantes das entidades mais progressistas e comprometidas com a educação pública, aliadas aos cortes orçamentários, revisão dos programas, aprovação da Emenda Constitucional 95, que limita por 20 anos os gastos públicos, além de outras reformas, inviabilizam o aumento dos recursos necessários para que as metas do PNE sejam implementadas, assim como os diferentes mecanismos e estratégias previstos na Lei 13.005/2014.

O regime de colaboração previsto na CF de 1988, do modo como se apresenta e se efetiva ao longo de quase 30 anos, tem-se mostrado insuficiente para a garantia do direito de acesso, permanência e aprendizagem com qualidade na educação escolar no Brasil. A crise brasileira e a conjuntura são certamente entraves que dificultam a retomada do processo em torno da efetivação do PNE e institucionalização ou implementação do SNE.

O descaso em relação aos documentos finais das Conferências de 2010 e 2014 e a intervenção e desconstrução de espaços críticos de participação da sociedade civil mostram que o governo não tem interesse efetivo de buscar **o diálogo** com a sociedade civil organizada na definição, implementação e avaliação de políticas educacionais e também não considera as bases legais existentes e os instrumentos de cooperação que estavam em construção.

Temos pela frente, pois, desafios redobrados, que implicam a retomada da democracia, do estado de direito e da garantia de participação das entidades e dos movimentos sociais organizados na construção da educação que queremos, como expressão de direitos sociais e humanos. Um dos embates mais evidentes será o da luta em torno dos recursos do fundo público para a educação pública. Os desafios para a construção

do SNE, em articulação com as metas e estratégias do PNE, no contexto do regime de colaboração, são parte desse processo histórico de compromisso com a educação pública de qualidade para todos e todas que deve mobilizar todos nós.

## Referências

ABICALIL, Carlos Augusto. O federalismo e o Sistema Nacional de Educação: Uma oportunidade fecunda. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 6, n. 10, p. 21-37, jan./jun. 2012.

BENEVIDES, Maria Victoria. A construção da democracia no Brasil pós-ditadura militar. In: FÁVERO, Osmar e SEMERARO, Giovanni (Orgs.). *Democracia e construção do público no pensamento brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 2002.

68

BORDIGNON, Genuíno. *Gestão da Educação no Município: sistema, Conselho e plano*. São Paulo: Editora do Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. *Lei n.º13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2014.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei Complementar (PL) n.º 413/2014. Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 2014b.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil: 1988*. Brasília: Senado Federal, 2009.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional n. 95*, de 11 de novembro de 2009.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional n. 59*, de 11 de novembro de 2009.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional n. 53*, de 19 de dezembro de 2006.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9.394, de 26 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1996a.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional n. 14*, de 12 de setembro de 1996b.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934*. Presidência da República. Casa Civil. DOU de 16.7.1934 - Suplemento e republicado em 19.12.1935 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>.

CERQUEIRA, Laurez. *Florestan Fernandes: vida e obra*. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

CONAE - Conferência Nacional de Educação. *Documento final*. Brasília: MEC, 2010.

\_\_\_\_\_. *Documento final*. Brasília: MEC, 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: uma reflexão provocativa ao debate. In: CUNHA, Célio da; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuíno; NOGUEIRA, Flávia. *O Sistema Nacional de Educação. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino*. Brasília: MEC/SASE, 2014.

\_\_\_\_\_. Por um novo Plano Nacional de Educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 41, n. 144, p. 794, set./dez. 2011.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Educação: Desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

DOURADO, Luiz Fernandes. *Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira*. Brasília: Inep (PNE em Movimento; 1). 2016.

AZEVEDO, Fernando (*et al*). *O manifesto dos pioneiros da educação nova*. São Paulo: Nacional, 1932.

FORUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO (FNE). *Sistema Nacional de Educação: Documento propositivo para o debate ampliado* (Projeto de Lei Complementar que institui o Sistema Nacional de Educação e regulamenta a seção da educação na Constituição Federal, especialmente os arts. 23 e 211, e dá outras providências). Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/Biblioteca/OSistemaNacionaldeEducacaoPropostaFNE04deabrilde2016.pdf>>.

OLIVEIRA, Dalila Andrade *et al*. Documento Anped: Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. *Revista Brasileira de Educação*, v. 16, n. 47, maio/ago. 2011, p.483-492.

SAVIANI, Dermeval. O Manifesto dos pioneiros da educação nova de 1932 e a questão do Sistema Nacional de Educação. In: CUNHA, Célio da; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuíno; NOGUEIRA, Flávia. *O Sistema Nacional de Educação*. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC/SASE, 2014. p.15-29

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. *Revista Brasileira de Educação*, v. 15 n. 44, maio/ago. 2010. P.380-412

\_\_\_\_\_. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. 5 ed. Campinas (SP): Autores Associados, 1999.

# Os desafios do Plano Nacional de Educação (2014-2024) frente ao ajuste ultraliberal

*Gilmar Barbosa Guedes*

*Luiz de Sousa Junior*

A aprovação da Lei 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), trouxe esperança e alento para uma vasta gama de setores sociais que trabalham e vivenciam a educação pública. Com efeito, mesmo não sendo um Plano isento de críticas, o novo PNE avançou bastante na construção de metas, suas estratégias e meios para alcançá-las, destacando-se as condições de financiamento da educação. A sanção da Lei, sem um único veto, sinalizou para a sociedade a visão do governo central da época de implementar suas principais decisões e tornar realidade as medidas de elevação da qualidade do ensino nacional.

Pouco tempo após o PNE entrar em vigor, o país viu-se submetido a um profundo retrocesso político-institucional e econômico. A derrubada de um governo legítimo, sem justificativa legal e em afronta à nossa Constituição, e a ascensão do novo governo, com perfil marcadamente conservador e com um programa ultraliberal, parece enterrar quaisquer esperanças de um futuro de bem-estar social para o país. A educação pública sofre as incertezas decorrentes do brutal ajuste fiscal em andamento.



Este artigo procura discutir as premissas políticas e econômicas que dão a sustentação programática do atual governo, bem como prospectar o futuro do PNE, sobretudo no que se refere às condições de financiamento da educação em tempos de ajuste econômico, que reduzem o papel do Estado no provimento de políticas sociais universalizantes.

## O retorno do ajuste neoliberal

Mesmo antes de consolidar o golpe parlamentar que iria depor a presidente reeleita, Dilma Rousseff, o partido do atual presidente, Michel Temer, por meio de uma instituição partidária, a Fundação Ulysses Guimarães, fez questão de publicar sua visão de Estado e de economia.<sup>1</sup> A pretexto de estancar a crise econômica que aparecia no horizonte, a retórica utilizada enfatizava a necessidade de construir uma trajetória de equilíbrio fiscal sólido, com superávit e redução progressiva do endividamento público. No documento intitulado “Uma ponte para o futuro” (2015), os ideólogos do PMDB demarcavam sua posição em relação ao futuro da economia, sinalizando para um duro ajuste fiscal que, entre outras medidas, pretendia buscar, em no máximo 3 anos, a estabilidade da relação dívida/PIB e uma taxa de inflação que se aproxime da meta de 4,5% ao ano,

---

1 A ex-presidente Dilma Rousseff foi reeleita em 2015, numa coalização que envolvia o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que indicou Michel Temer como candidato a vice-presidente e outros partidos. Sem ser acusada de nenhum crime de responsabilidade, a presidenta foi inicialmente afastada, e depois deposta, por conta das chamadas “pedaladas fiscais”, isto é, abertura de créditos suplementares com base no *superávit* financeiro dos exercícios anteriores, mera medida contábil usada por outros ex-presidentes, o que, ironicamente, se tornou legal após o *impeachment* de Dilma.

além de reduzir os juros básicos reais em linha com uma média internacional de países tanto desenvolvidos quanto emergentes.

A proposta de política tributária previa redução do número de impostos e unificação da legislação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), com a transferência da cobrança para o Estado de destino; desoneração das exportações e dos investimentos; redução das exceções para que grupos parecidos paguem impostos parecidos, além de privatizações e mudança na política do comércio internacional. O documento defendia, ainda, maior abertura comercial e busca de acordos regionais de comércio em todas as áreas econômicas relevantes – Estados Unidos da América, União Europeia e Ásia –, com ou sem a companhia do Mercosul e o deslocamento da relação comercial e política sul-sul para norte-sul, ou seja, privilegiando a relação de dependência com os Estados Unidos.

A estratégia central dessa nova política seria a de executar uma agenda de desenvolvimento centrada fortemente na iniciativa privada, por meio de transferências de ativos nacionais, concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura e parcerias público-privadas para complementar a oferta de serviços públicos, além do retorno a regime anterior de concessões na área de petróleo.

Em complemento, já sinalizava no sentido de impor duras reformas na previdência e no regime trabalhista, com a adoção da idade mínima para aposentadorias próxima à média da expectativa de vida da população, do fim da indexação de qualquer benefício previdenciário ao valor do salário mínimo e da permissão para que as convenções coletivas prevaleçam

sobre as normas legais, com o conseqüente extermínio da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho).<sup>2</sup>

Segundo o documento acima referenciado, o orçamento é a peça mais importante de uma legislatura. Portanto, é peremptório afirmar que, para atingir o equilíbrio das contas públicas, sem aumento da carga tributária, é necessário “devolver ao orçamento anual a sua autonomia”, isto é, repactuar as vinculações constitucionais de acordo com as demandas da sociedade, cabendo ao parlamento eleger as prioridades a cada ano, conforme os recursos e as necessidades (p. 9).

Na prática, o que se propõe é eliminar as vinculações obrigatórias com educação e saúde. Para tanto, propunha estabelecer um limite para as despesas de custeio inferior ao crescimento do PIB (Produto Interno Bruto), através de lei, após serem eliminadas as vinculações e as indexações que engessam o orçamento (p. 18). Desse modo, sem deixar dúvida quanto aos seus objetivos, o texto defende que:

[...] é necessário, em primeiro lugar, acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação, em razão do receio de que o Executivo pudesse contingenciar, ou mesmo cortar esses gastos em caso de necessidade, porque no Brasil o orçamento não é impositivo e o Poder Executivo pode ou não executar a despesa orçada (Idem, p. 9).

---

2 A CLT foi promulgada no dia primeiro de maio de 1943 e trata do direito e da proteção ao trabalho, abrangendo jornada de trabalho, salário mínimo, férias, segurança e medicina do trabalho, proteção ao trabalho da mulher e da criança, etc.

A despeito da sanção recente do PNE, não há no documento do futuro governo qualquer menção às suas metas e estratégias, visto que a maioria delas aponta para a necessidade de forte crescimento das despesas em educação. Ao desconsiderar o novo Plano, o futuro governo apontava para uma reelaboração da agenda educacional. Tal assertiva ficou mais clara com um documento também elaborado pela Fundação Ulysses Guimarães, logo após a ascensão do PMDB ao governo, ainda que de forma provisória.

## **O projeto educacional sob a égide do ajuste neoliberal**

Nesse novo documento, também elaborado pela Fundação Ulysses Guimarães (2016), intitulado “A travessia social: uma ponte para o futuro”, o governo interino, seguindo a mesma linha de ortodoxia ultraliberal do documento anterior, diagnostica a crise como fruto da expansão demasiada do setor público brasileiro e é enfático ao afirmar que em “qualquer horizonte razoável, o Estado terá que renunciar a funções de que hoje se ocupa e terá mesmo que amputar partes de sua arquitetura” (p. 5).

Para atingir os objetivos, propõe romper os círculos viciosos a partir de três ações: equilíbrio fiscal, retomada do crescimento e ampliação das boas políticas sociais. Por equilíbrio fiscal entenda-se que os gastos públicos não devam crescer como proporção da renda nacional. Para tanto, seria necessária a redução drástica de despesas consideradas desnecessárias ou improdutivas. O documento enfatiza que é imperativo readquirir espaço fiscal para o manejo dos bens públicos que são importantes para o bem-estar da maioria da população, através

da “ampliação” das boas políticas sociais. Percebe-se que ao separar, ou melhor dizendo, adjetivar as políticas sociais em boas ou não-boas, o governo interno apontava para o retorno de uma visão mais focal com relação às políticas sociais. Textualmente, “Preservar o bem-estar dos 40% mais pobres e, adicionalmente, elevar o padrão de vida dos 5% mais pobres – 10 milhões de pessoas – para as quais têm sido mais desafiador promover a inclusão social e produtiva” (Idem, p. 6).

Na sequência, o documento trata de antecipar o que viria a ser a “nova” política educacional do governo interino, tendo como destaques: prioridade para o ensino fundamental e médio, foco na qualidade do aprendizado e na sala de aula; maior presença do Governo Federal no ensino básico (sic); dar consequência aos processos e resultados das avaliações; foco na qualificação e nos incentivos aos professores do ensino básico; programa de certificação federal dos professores de 1º e 2º grau (sic), em todo o país, para efeito de pagamento de um adicional à sua remuneração regular, custeado pela União e diversificação do ensino médio, de acordo com a vocação e o interesse dos alunos (Idem, p. 15-16).

Dentre as linhas de intervenção sugeridas, vê-se que elas guardam distância das metas aprovadas no PNE, à exceção, talvez, da que trata dos processos e resultados das avaliações. O documento desconsidera solenemente o tema do financiamento da educação, ao silenciar sobre as condições para desenvolver as ações. Chama a atenção ainda o vocabulário utilizado, que remete aos anos de 1970, ao referir-se ao ensino de 1º e 2º grau, termo constante da reforma imposta pelo Regime Militar instaurado no Brasil em 1964.

A política educacional proposta, ao que parece, é mera atualização da receita imposta ao Brasil por organismos

internacionais, a exemplo do Banco Mundial, nos anos de 1990, em particular nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso. Como que a confirmar a visão focalista da nova agenda governamental, aparece uma breve análise acerca do futuro do Programa Nacional de Acesso ao ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Afirma o documento:

Nosso propósito é resgatar o Pronatec, cujo fim é mais um exemplo de como o estado das contas fiscais está destruindo progressivamente os programas de proteção social e inclusão produtiva dos trabalhadores brasileiros. Cada vez fica mais claro que equilíbrio fiscal não é uma abstração tecnocrática, mas o meio necessário de proteger a sociedade, especialmente as populações mais pobres e necessitadas. Defendemos um Pronatec revigorado, **focado em cursos que atendam às necessidades dos mercados locais** (Idem, p. 11, grifo nossos).

O documento afirma ainda que o Pronatec tem como principal deficiência a falta de avaliação de resultados. Portanto, para além do foco em cursos (e muito provavelmente comunidades) de interesse do mercado, haverá forte ênfase para monitoramento e controle desses cursos. Para os autores, o quantitativo de pessoas atingidas pelo programa não é o mais importante, e sim verificar a sua efetividade através de indicadores de melhoria do emprego e da renda do trabalhador, a despeito da forte queda da taxa de emprego em decorrência da falência da economia nacional.

O programa econômico, político e social do governo Michel Temer está sendo implementado com forte apoio do Congresso Nacional. Em outubro de 2016, foi aprovada na Câmara Federal a Proposta de Emenda à Constituição (PEC)

nº 241, que institui o Novo Regime Fiscal no Brasil para os próximos vinte anos, podendo ser revisado no décimo ano. Em seguida, seguiu para o Senado Federal, sendo renumerada e passando a ter o número 55/2016. Ali, em dezembro do mesmo ano, foi aprovada e posteriormente promulgada, sendo incorporada à Constituição Federal como Emenda (EC) 95/2016. Esta EC trará fortes impactos para o financiamento da educação brasileira.

Conforme já esboçado no documento “Uma ponte para o futuro”, o Novo Regime Fiscal (NRF) impõe a indexação das despesas primárias<sup>3</sup> do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União (TCU), do Ministério Público Federal (MPF) e da Defensoria Pública da União (DPU), aos limites da inflação do ano anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), no prazo de 20 anos. O que aparenta ser uma medida salutar,<sup>4</sup> visto que não se pode simplesmente dizer que os recursos serão “congelados”, pois serão reajustados por um índice, esconde uma trágica realidade: as políticas sociais, dentre elas saúde e educação, sofrerão vultosos cortes quando comparados aos dez anos anteriores. E, o mais importante ainda: ao invés de manter e acelerar a curva de crescimento dos investimentos nessas áreas, o ajuste fatalmente fará retroceder as condições de atendimentos aos mais pobres, nessas duas áreas, aos níveis do século passado. Nesse sentido, a nova medida visa, a

3 Por despesas primárias, entendem-se aquelas realizadas pelo governo central, exceto as de pagamento de juros, encargos e amortização das dívidas internas e externas.

4 Mesmo assim, há que se considerar que o Brasil já dispõe de regras de “responsabilidade fiscal”. Portanto, não é esse o principal objetivo da nova legislação, mas sim o de fazer cumprir o já esboçado anteriormente, qual seja, desvincular as despesas obrigatórias.

médio e longo prazo, desvincular as receitas das despesas constitucionalmente protegidas pela Constituição Federal, notadamente as verbas destinadas à educação.

Com efeito, estudo técnico de Marcos Mendlovitz (2016), da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, comparou os gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), tanto pela aplicação mínima de 18% da Receita Líquida de Impostos, quanto pela aplicação efetiva, no período de 2010 a 2016, com a metodologia adotada pela EC 95/2016, caso ela estivesse em vigor. E os resultados são drásticos, conforme é possível ver na tabela abaixo.

Tabela 1 – MDE x PEC 241/16 - Simulação  
2010 a 2016. Valores em R\$ bilhões

EXERCÍCIO	RECEITA LÍQ. DE IMPOSTOS (RLI)	APLICAÇÃO MÍNIMA (18% DA RLI)	APLICAÇÃO MÍNIMA PELO IPCA (PEC)	DIFERENÇA (PEC E REGRA ATUAL)	APLICAÇÃO EM MDE (EXECUTADO)	APLIC.MDE PELO IPCA (PEC)	DIFERENÇA (PEC E REGRA ATUAL)
(1) 2010	173,5	31,2	31,2		33,7	33,7	
2011	205,5	37,0	33,0	- 4,0	39,8	35,7	- 4,1
2012	218,8	39,4	35,2	- 4,2	56,0	38,0	- 18,0
2013	239,1	43,0	37,2	- 5,8	53,9	40,2	- 13,7
2014	245,5	44,2	39,4	- 4,8	56,8	42,6	- 14,2
2105	258,6	46,5	42,0	- 4,5	59,4	45,3	- 14,1



(2) 2106	259,7	46,7	46,5	- 0,3	59,7	50,2	- 9,6
-------------	-------	------	------	-------	------	------	-------

Fonte: Mendlovitz (p. 3, 2016).<sup>5</sup>

De acordo com os dados acima, caso a EC 95/2016 estivesse em vigor a partir de 2011, a educação teria perdido entre 23 a 73 bilhões de reais, a depender da metodologia de cálculo, com resultados danosos incomensuráveis. A redução das despesas educacionais da União seria de tal monta que sequer a aplicação efetiva em MDE atingiria o piso constitucional de 18%, exceto em 2016. Assim mesmo, isto só seria possível por conta de um cenário de queda na arrecadação de impostos com inflação alta.

O projeto de destruição das fontes exclusivas e confiáveis para a educação soma-se ao propósito de reformar o ensino público como um todo, a partir de vieses privatizantes e gerencialistas. A reforma do ensino médio, recentemente aprovado pelo Congresso Nacional, sintetiza a nova política educacional, ao incorporar a tese de redução dos conteúdos formativos

5      Elaboração: CONOF/CD em jun./2016. Fonte: Tesouro Nacional - Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) de 2010 a 2015. IPCA: IBGE(2010 a 2015). Projeção: BACEN/Sistema de Expectativas de Mercado/Séries de estatísticas consolidadas/mediana (junho/2016). PIB real: BACEN e CONOF/CD. **(1)** RIL em 2010 foi acrescida da dedução da DRU (R\$ 14,0 bi ) para permitir comparação equânime com os demais exercícios, uma vez que, a partir de 2011, a DRU deixou de incidir sobre recursos destinados à educação. Por conseguinte, também foram ajustados os valores da aplicação mínima (18% sobre a RLI sem a DRU) e a aplicação em MDE executada na mesma proporção constante do RREO (19,4% sobre a RLI sem a DRU). **(2)** RLI estimada para 2016, com base no decreto de limitação de empenho (Decreto nº 8.784 de 7/6/2016). Já a estimativa do MDE executado em 2016 foi de 23% da RLI, com base na média dos 2 últimos exercícios.

da cidadania, como sociologia, filosofia e artes, e reeditar o dualismo pedagógico ao separar a formação profissional da formação propedêutica nos chamados itinerários formativos.

Ainda que publicamente não apareçam as teses privatistas, o mesmo não se pode dizer quando em ambientes fechados e longe do olhar da sociedade civil. Porém, às vezes, tais propósitos vêm a público, aparentemente como um balão de ensaio do que está por vir mais adiante. Pois bem, menos de um mês antes de se tornar chefe da equipe econômica, Henrique Meirelles, que já foi apontado pelo mercado como opção ao palácio do Planalto em 2018, apresentou a um seleto grupo de investidores em Nova York sua receita para o Brasil: reforma da previdência, fim das amarras trabalhistas, desindexação do salário mínimo e cortes no seguro-desemprego. Tais medidas estão sendo executadas à risca, com a cumplicidade do Congresso Nacional. Sobre a educação, o futuro ministro defendeu a adoção de um sistema de “vouchers”,<sup>6</sup> com o qual o governo reembolsaria gastos em redes privadas.<sup>7</sup> Tal política não é nova e já foi testada, com fracasso, no Chile e em alguns estados norte-americanos. Desse modo, não é de estranhar o fato de o atual governo de Michel Temer desconsiderar as proposições contidas no PNE sancionado pela sua antecessora.

---

6 Trata-se de uma espécie de vale ou ticket repassado às famílias pelo Poder Público, com o propósito de financiar as mensalidades escolares, tanto em escolas públicas como privadas. O objetivo é estimular a concorrência entre as escolas.

7 Ver a matéria completa em FOLHA DE SÃO PAULO (22 /05/2016).

## O avanço neoliberal que agudiza a utilização do fundo público para o financiamento da educação privada

Quando Henrique Meirelles, Ministro da Fazenda no Governo do Presidente Michel Temer, passa a defender publicamente a possibilidade de utilização de recursos públicos estatais para subsidiar o financiamento das instituições privadas de ensino, por meio de *vouchers*, conforme vimos no item anterior, deve-se esperar a proposição e o desenvolvimento de políticas educacionais fundadas no princípio da privatização da educação pública. Essa proposição era esperada pelo fato do Ministro ser reconhecidamente um ideólogo da economia de mercado e defensor do capital financeiro especulativo e das grandes corporações empresariais, nacionais e internacional.

82

No momento em que um intelectual orgânico dessa monta, responsável direto pela propalada reforma da política monetária, fiscal e administrativa desse Governo, defende a lógica da privatização do oferecimento do ensino público, o ministro evidencia uma situação, que concretizada, levará a uma potencial terceirização de parcela do serviço (sic) educacional público. Da forma como foi evidenciada a fala do Ministro, o acesso dos alunos das camadas populares aos diversos níveis e modalidades da educação *pública*, a partir desse momento, poderá ocorrer por meio de matrículas realizadas na rede de ensino privada que, por sua vez, seria ressarcida pelos entes federados. O Governo, na verdade, agudiza o processo de financiamento público da rede privada de ensino, condição que vem se concretizando, desde as *décadas anteriores*, de forma mais nítida na Educação Superior.

A consubstanciação dessa diretriz, que utiliza recursos públicos para o financiamento das instituições superiores de ensino privadas – universidades, centros universitários e faculdades –, pode ser percebida quando observamos os dados relativos à ampliação do acesso à Educação Superior por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Se tomarmos por referência o período de 2011 a 2014, já no primeiro Governo da presidente Dilma Rousseff, observamos que ocorre uma elevação significativa dessa diretriz de financiamento, conforme identificamos na tabela a seguir:

Tabela 2 – Número de Contratos Formalizados pelo FIES no período 2011/2014 segundo a elevação percentual no período estudado

ANOS	2011	2012	2013	2014
Número de Contratos Formalizados	154.250	377.780	559.905	732.243
Percentual de elevação acumulado no período (%)	---	144,9	263,0	374,7

Fonte: Prestação de Contas Anuais Ordinárias. Relatórios de Gestão dos Exercícios 2011 a 2014. FIES, MEC (2016).

Analisando os dados sistematizados na tabela 2, identificamos que, no período compreendido entre os anos 2011 e 2014, ocorreu uma elevação de 347,7% no percentual de contratos firmados entre as instituições de ensino superior privadas e os alunos usuários do serviço educacional (sic) via FIES. Esses acordos têm como agente operador o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e são consubstanciados pelas instituições financeiras públicas (Banco

do Brasil e Caixa Econômica Federal). Conforme o Relatório de Prestação Contas Anuais Ordinárias do FIES do ano 2014, o Estado brasileiro estava financiando, no total, um milhão e novecentos mil contratos naquele ano.

A discussão de quais são os limites entre o público e o privado, no financiamento da educação pública brasileira, assume uma perspectiva que atribui interpretações e práticas ambíguas no referente a quais seriam as atribuições estritas do Estado nacional ao utilizar seus recursos para garantir o direito à educação pública, universalizada e de qualidade para todos os cidadãos. Essa dificuldade de limitar a aplicação dos recursos públicos no setor privado *é acentuada* pela necessidade do Estado garantir o acesso à educação gratuita aos mais pobres. Podemos observar essa condição, quando o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 defende a progressiva universalização do acesso à educação para as populações marginalizadas das zonas urbana e rural brasileiras. A curto prazo, essa demanda requeria a utilização da estrutura física e pedagógica da rede escolar privada. Conforme Ghiraldelli Júnior (2008, p. 45), os Escola-novistas defendem que: “Quanto à gratuidade, o Manifesto a defende em nome dos princípios democráticos de colocar a educação ao alcance de todos”.

A defesa dessa premissa de ampliar o acesso gratuito das camadas populares à educação, na maioria das vezes, repercute de forma direta nos graus e formas de financiamento educacional pelo Estado, de tal forma que muitos governantes passam a justificar o financiamento da rede privada de ensino – repasse direto de recursos ou, indiretamente, por meio de bolsas de estudo e isenção fiscal – como uma prática administrativo-financeira, o que seria um mal necessário para ampliar o acesso à educação gratuita pelas camadas populares. Isto porque, conforme essa mesma lógica, a rede física de escolas

e universidades da administração *pública não comportaria* o atendimento de toda a demanda reprimida no prazo requerido.

Contudo, não devemos desconsiderar que existem interesses de classe envolvidos nessa decisão de subsidiar as instituições escolares privadas, pois essa forma de financiamento conduz à *ampliação e acumulação de capital* pelo setor produtivo privado do campo educacional. A respeito dessa conformação da relação público (estatal) *versus* interesses privados, erigida na sociedade capitalista, em especial no que diz respeito ao desenvolvimento das políticas educacionais, Sanfelice (2005, p. 182) afirma que: “[...] o Estado, ou o que é estatal, *não é público ou do interesse público, mas tende ao favorecimento do interesse privado ou aos interesses do próprio Estado com a sua autonomia relativa*”.

Esse embate conceptual-ideológico, econômico e político, que busca definir quais seriam os limites de utilização dos recursos estatais no financiamento das instituições privadas de educação, tem sido, de forma ininterrupta, objeto de disputa entre os defensores da educação *pública* estatal, da privada e, mais recentemente, da *pública não-estatal*. Esses interesses contraditórios do público *versus* privado *têm* repercutido diretamente na legislação educacional brasileira, com *nítida* vantagem para o atendimento dos interesses do setor privado e do setor *pública não-estatal*. Isto porque, em nenhum momento, produziu-se um documento que limitasse o repasse dos recursos do Estado para aplicação em instituições privadas, comunitárias ou confectionais. Esse embate entre o público e o privado na educação nacional fundou as discussões e as decisões nas diversas Constituições Federais, desde 1936 a 1988, e nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1961 e 1996.

Mesmo considerando a influência e a importância desse movimento histórico-dialético anterior, de confronto entre os defensores da educação pública e privada no Brasil, é preciso situar contextualmente que essa matriz contemporânea de ampliação da lógica de transferência dos recursos públicos para instituições privadas da área educacional e a correlata fragilidade dos movimentos sociais de se contraporem de forma eficaz a essa lógica privatizante da educação *pública*, tem sua inspiração em movimentos socioeconômicos, ideológicos e políticos contemporâneos, que se consolidam a partir da crise do modelo capitalista de acumulação nas *décadas* de 1970/80. Diga-se: o neoliberalismo puro e, mais recentemente, o neoliberalismo de terceira via.

Esse matiz de privatização da educação atual é consequência do surgimento dos modelos econômico-ideológicos neoliberal e neo-social<sup>8</sup>, que acentuaram a *globalização financeira do capital* e o desenvolvimento das práticas de gestão,

---

8 Para Silva (2009, p. 26) o Estado neo-social surge na contemporaneidade como um novo paradigma de estado, que seria resultado da síntese de determinadas características do Estado de Bem-Estar Social e do Estado de diretriz neoliberal. Para tanto, assevera que: “O modelo de Estado neo-social está para o Estado social assim como Estado neoliberal está para o Estado Liberal. Apesar das parencas familiares entre os dois últimos (defesa de um Estado mínimo ou limitado, prioridade no equilíbrio das contas públicas e a estabilidade macroeconômica, preocupação centrada nos direitos civis e políticos, em detrimento dos direitos sociais), a verdade é que estamos perante dois modelos histórica e estruturalmente distintos. [...] O Estado neo-social distingue-se do Estado regulador pela relativa valorização dos imperativos de ordem social e política, face aos imperativos de estabilidade macroeconômica. De resto, não é por acaso que a questão da legitimação social do regime democrático hoje se recoloca com premência”.

política e gerencial, da terceira via<sup>9</sup>, uma vez que todos esses movimentos defendem a necessidade de reformar o Estado, no sentido de ampliar o oferecimento compartilhado dos serviços (sic) educacionais pelos setores privado e público não-estatal.

Ainda, segundo essa compreensão, a reforma do Estado e a consequente desregulação do mercado educacional deve ampliar a *accountability*, a performatividade e a concorrência pelos mercados consumidores de educação (OLIVEIRA, 2009), entre as instituições educacionais públicas e aquelas do setor privado, dessa forma melhorando a qualidade na oferta dos serviços educacionais. Segundo essa dinâmica de reestruturação, os serviços podem ser oferecidos de maneira mais eficiente e eficaz, tanto pelo setor *público estatal*, como também pelos setores públicos *não-estatal* e privado do campo educacional.

A consubstanciação dessa reforma do Estado, que instrumentaliza essa educação em moldes privatistas e terceirizados, conforme proposto anteriormente, inicia-se no Brasil na segunda metade da *década de 1990*, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, e apresenta os primeiros reflexos concretos na legislação do campo educacional, quando da institucionalização da Lei nº 9.394 de dezembro de 1996, que instituiu as novas Diretrizes e Bases da Educação Nacional, pós Constituição Federal de 1988. Essa concepção de reforma

---

9 Conforme Giddens (2005, p. 36, grifo do autor): [...] ‘terceira via’ se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo”. E, no que diz respeito à reforma do Estado, o autor supracitado afirma: “A reforma do Estado e do governo deveria ser um princípio orientador básico da política da terceira via – um processo de aprofundamento e ampliação da democracia (GIDDENS, 2005, p. 79).



do aparato estatal, com reflexos no campo das políticas educacionais, será continuada, em conformações e níveis diversos, pelos governos posteriores. Sob essa condição, Peroni, Oliveira e Fernandes (2009, p. 773-774) afirmam que:

A reforma do Estado, na perspectiva de sua retração para as políticas públicas sociais e, particularmente, para a política educacional, destituiu a sociedade civil da participação política no sentido republicano [...]. Em tal lógica, o ensino está sendo destituído da pedagogia da contestação, da transformação. Nesse lugar caberia agora a pedagogia da conformação e da conciliação imposta pelo pensamento hegemônico.

Os gestores públicos da reforma do Estado, referida por Peroni, Oliveira e Fernandes (2009), passam a priorizar os princípios privados em detrimento do público-estatal, em especial nos processos de implantação e implementação das políticas educacionais. Essa é a *lógica de gestão* defendida pela ortodoxia neoliberal, que busca de forma incessante a ampliação da apropriação de parcelas crescentes do fundo público pelo setor privado e pelo setor *público não-estatal*.

Já os defensores da concepção do Estado neo-social (SILVA, 2009), incorporada pelos governos nos anos 2000, embora continuem a defender a reforma do Estado, a fazem em uma nuance em que a privatização deixa de ser uma preocupação central, pois nessa conformação da reforma, o eixo central é o desenvolvimento econômico nacional autônomo e a ampliação de políticas sociais de distribuição da renda produzida para os extratos sociais mais pobres, que foram historicamente excluídos do acesso aos bens produzidos.

O que observamos nesse momento, com a instauração do Governo de Michael Temer, é o retorno da ideologia neoliberal ortodoxa e conservadora que fundou a reforma do Estado brasileiro, nos anos 1990 e início dos anos 2000 quando se buscava aprofundar a reforma no intuito de atender aos interesses do capital financeiro especulativo e empresarial-privatista, nacional e internacional. Para instrumentalizar de forma radical essas diretrizes de políticas governamentais, o Governo aprovou a Emenda Constituição nº 95 (EC-95), que manterá o orçamento da União estagnado por vinte anos, corrigido, exclusivamente, pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Por ser frequentemente questionado em sua legitimidade institucional, e por *não* dispor de apoio popular, o Governo passa a utilizar, como justificativa para existência da EC-95, o pretenso desequilíbrio fiscal do Estado nacional, situação que seria responsável, na interpretação dos governantes, pela acentuação da crise econômica e, conseqüentemente, a elevação do desemprego estrutural capitalista, condição que tem acarretado a degradação dos indicadores sociais positivos que haviam sido conquistados nos governos anteriores do Partido dos Trabalhadores (PT), como a redução da pobreza e a melhoria dos indicadores de escolarização média da população.

O desenvolvimento do governo neoliberal e conservador, capitaneado pelo Presidente Michel Temer, tem levado a uma recessão econômica profunda que acarreta a redução brusca na arrecadação dos recursos advindos da tributação sobre a produção econômica. Essa diminuição acentuada do provimento do erário nacional pelas fontes fiscais impacta negativamente no volume de dinheiro aplicado nas *áreas sociais*, de educação, de previdência e saúde *pública*, fato que redundará no

desmonte das políticas de inclusão social criadas nas *décadas* anteriores. Se a sociedade civil organizada e os movimentos de organização dos trabalhadores não conseguirem se opor de forma eficaz a esse desmonte do Estado nacional, barrando as reformas previdenciária e trabalhista propostas pelo Governo Temer, novamente veremos as elites conservadores neoliberais, políticas e empresariais, reduzirem os recursos aplicados no financiamento da educação pública nacional, seja na sua manutenção, como na melhoria de sua qualidade.

Caso essa hecatombe se materialize, de forma lamentável, a sociedade brasileira será, mais uma vez, premida a desvincular e reduzir, compulsoriamente, os recursos para a educação pública, fato que, inexoravelmente, acarretará repercussões deletérias para o atendimento ao princípio constitucional da educação pública, estatal e de qualidade, essência propugnada nas diferentes metas da Lei 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (2014/2024), conforme discutiremos a seguir.

## **O novo governo e o Plano Nacional de Educação (2014-2024)**

Chama a atenção, inicialmente, a completa ausência, nos documentos anteriormente citados, de qualquer referência ao PNE, o que já denota a intencionalidade do governo atual de desconsiderar esse importante instrumento de planejamento educacional de longo prazo. Com efeito, os “novos” reformadores não se dão ao trabalho de, ao menos, problematizar as metas contidas no Plano e comprometer-se com o seu cumprimento, visto que se trata de lei aprovada pelo Parlamento e sancionada pela Presidência da República. Tal “esquecimento”

– conveniente, por sinal – remete-nos aos ensinamentos do mestre Dermerval Saviani acerca da necessidade de interpretarmos a letra e o espírito da lei; o texto e o contexto; as linhas e as entrelinhas (SAVIANI, 1983, p. 134).

Nesse diapasão, o que aparece, com bastante clareza, é a subsunção da política educacional à concepção econômica do governo central de ajuste fiscal e redução das despesas com educação. Assim, existe um choque frontal entre o que está assegurado na Lei do PNE e o que está sendo concretizado nas reformas econômica e educacional em curso. É mais que evidente que a Meta vinte do Plano, que prevê, em dez anos, um investimento em educação na casa de dois dígitos do Produto Interno Bruto (PIB), tenha a repulsa dos “novos gerentes”. A formulação contida na Meta vinte do PNE é a seguinte:

Meta 20: Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

Essa Meta prevê que, praticamente, dobraríamos o financiamento público em educação num prazo de 10 anos. Fizemos uma projeção, descrita no quadro 1, a seguir, no intuito de aquilatar quais seriam os reflexos se acrescentássemos esse percentual do PIB no valor que atualmente aplicamos no financiamento da educação nacional. Esse prospecto foi feito tendo como parâmetro o gasto público anual por alunos no ano de 2012, tomando por base os dados divulgados no documento *Country Note Educacion at a Glance* (2015), produzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Essa projeção diz respeito ao financiamento da educação pública, desde que fossem cumpridas as diretrizes

previstas na meta 20 do PNE, qual seja, aplicar 7% do PIB no financiamento educacional, até o ano de 2019, e 10% até o ano de 2024. Nessa condição ideal, teríamos o seguinte painel:

Quadro 1 – Projeção da aplicação do PIB em relação ao gasto público anual por aluno/2012

ANO/2012	
APLICAÇÃO DO PIB (OCDE)	GASTO PÚBLICO ANUAL POR ALUNO DA EDUCAÇÃO BÁSICA A SUPERIOR (USD)
5,6%	3.441*
Ano/2019 (projeção)	
7,0%	4.301*
Ano/2024 (projeção)	
10,0%	6.145*

Fonte: Documento Country Note Educacion at a Glance/OECD/Brasil/2015.

Legenda: \*Valores em Dólares Americanos (USD). Projeção elaborada pelos Autores sem considerar a correção monetária do período.

Observando os dados apresentados no quadro 1, chegamos à conclusão de que, com a concretização da Meta 20, ou seja, a aplicação de 10% do PIB em educação, conforme previsto no PNE (2014-2024), haveria uma elevação substancial nos valores investidos no financiamento da educação pública nacional e chegaríamos a um gasto por aluno de USD\$ 6.145 (seis mil, cento e quarenta cinco dólares americanos). Com esse valor de custo-aluno ano, nos aproximaríamos de um patamar equivalente aos recursos investidos por países europeus de reconhecida relevância econômica, geopolítica e social no campo internacional, a exemplo da Federação Russa, que investe em média USD\$ 6.190 (seis mil, cento e noventa

dólares americanos), embora ainda ficássemos distantes do investimento médio dos países da OCDE, que investem o equivalente a USD\$ 9.317 (nove mil, trezentos e dezessete dólares americanos).

Dados oficiais apontam para uma despesa, em 2015,<sup>10</sup> correspondente ao investimento público na educação pública de 5% do PIB, percentual praticamente estável desde 2011, mas ainda assim bem superior ao realizado no ano de 2000, que foi de 3,9%.<sup>11</sup> Tal montante é considerado insuficiente para assegurar um padrão minimamente adequado de qualidade.

Para contribuir na mudança do patamar de investimento público em educação pública, foram incorporadas à Lei do PNE novas fontes de recursos, em especial à Lei nº 12.858/13 de 09 setembro de 2013, que destina 75% dos royalties do petróleo para a educação e 25% para a saúde, assim como 50% do Fundo Social do Pré-Sal. A previsão inicial de recursos a serem acrescentados ao montante da educação seria de R\$ 134,9 bilhões até o ano de 2022.

Há, porém, questões a serem resolvidas no que concerne à metodologia de análise para o cálculo do gasto educacional em PIB e a como se dará, efetivamente, a distribuição dos encargos pelos entes federados.

A primeira remete à metodologia de cálculo do investimento. Caso se considere o percentual do investimento público total em educação, em relação ao PIB e não somente ao investimento público direto em educação pública, o percentual cresce para 6,6%, pois nesta metodologia são incorporadas

---

10 A esse respeito consultar: INEP (2017).

11 Há que considerar, ainda, que o PIB brasileiro apresentou uma boa evolução no período de 2002 a 2013, com um crescimento médio de 3,66% ao ano, o que elevou o PIB em quase 44%.

despesas com pessoal ativo e seus encargos sociais, com ajuda financeira aos estudantes (bolsas de estudos e financiamento estudantil), despesas com pesquisa e desenvolvimento, além de transferências ao setor privado e outras despesas correntes de capital. Essa metodologia prevê, também, a estimativa para o complemento da aposentadoria futura do pessoal que está na ativa, que foi calculada em 20% dos gastos com o pessoal ativo. Caso prevaleça essa metodologia, as despesas com o setor privado serão incorporadas à meta vinte do PNE

A segunda questão diz respeito ao regime de colaboração atual. No que concerne ao financiamento da educação, verifica-se que a participação da União, em proporção ao PIB, é 51,2%. Já os Estados representam 28,3% e os municípios contribuem com apenas 20,5%, o que demonstra a excessiva presença do governo central na repartição tributária. Mas quando se trata de financiar a educação, o quadro se inverte. A contribuição do Governo Federal ao componente “educação” do PIB é de apenas 24,4% da contribuição total do governo. Os estados entram com 40,0% e os municípios se responsabilizam por 35,6%. Ou seja, o ente federado com maior disponibilização de recursos é o que menos contribui com o financiamento da educação. Existe, portanto, a necessidade de se rever o papel dos entes federados no financiamento da educação.

## **Palavras finais**

Entendemos, portanto, que não é esse o caminho apontado nas recentes reformas econômicas que conduzem à forte contração dos gastos sociais e que, dessa maneira, não há como não concluir que tal política de ajuste fiscal irá inviabilizar por completo a implementação da meta 20 do PNE e, conseqüentemente, todas as metas que, de uma maneira ou

de outra, implicam em aporte de mais recursos, a exemplo da adoção do Custo-Aluno-Qualidade (CAQ). A implantação do Custo-Aluno-Qualidade Inicial (CAQI), prevista para 2016, calculada num aporte de R\$ 46 bilhões, já se tornou letra morta da Lei, por conta da situação econômica e política e por falta de vontade política do governo, na época interino. Mesmo a meta intermediária de se alcançar 7% do PIB em MDE, nos próximos cinco anos, também está comprometida, ainda que utilizando a metodologia que incorpora as transferências de recursos públicos para o setor privado.

Sem apoio do Governo Federal, Estados e Municípios, também por conta da crise fiscal, terão dificuldades em ampliar o investimento em educação, conforme propôs a CONAE de 2014. E não haverá, no curto prazo, recursos novos para a educação. A queda dos preços das *commodities* deverá atrasar significativamente o aporte de recursos do Pré-Sal para a educação. Por outro lado, a política de ajuste fiscal e transferência de ativos nacionais vêm afetando fortemente o setor petrolífero no Brasil.

Desse modo, abre-se uma nova etapa de organização e mobilização pela implementação do PNE em toda sua plenitude. A agenda progressista da educação necessariamente passa a se fundir com a agenda política nacional, particularmente em respeito à decisão dos 54 milhões de eleitores que votaram contra a política econômica de cunho ultra neoliberal.

## Referências

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. *Diário Oficial da União*. Publicado em 15.12.2016.

BRASIL. *Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013*. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde, de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Publicado em 10.09.2013.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília/DF, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 11 maio 2017.

96

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo de Financiamento Estudantil – FIES. *Processo de Contas Anuais – FIES. Relatório de Gestão 2011-2014*. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14949&Itemid=1064](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14949&Itemid=1064)>. Acesso em: 23 de maio. 2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. Paineis. *A investidores, Meirelles defendeu fim de amarras trabalhistas e novo sistema para saúde e educação*. São Paulo. 22 de maio de 2016. Disponível em: <<http://painel.blogfolha.uol.com.br/2016/05/22/8751/>>. Acesso em: 25 maio 2016.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES/PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. *Uma ponte para o futuro*. Brasília, DF: 2015.

\_\_\_\_\_. *A travessia social: uma ponte para o futuro*. Brasília: 2016.

GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo. *História da Educação Brasileira*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

GIDDENS, Anthony. *A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Investimentos Públicos em Educação*. Brasília, DF: INEP, 2017. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/investimentos-publicos-em-educacao>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

MEC. Ministério da Educação. Secretaria de Ensino Superior. Fundo de Financiamento Estudantil. *Prestação Contas Anuais Ordinárias*. Relatórios de Gestão dos Exercícios 2011 a 2014. Disponível: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14949&Itemid=1064](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14949&Itemid=1064)>. FIES, SESu, MEC, 2016. Acesso em: Junho de 2016.

MENDLOVITZ, Marcos. *Análise dos efeitos da PEC nº 241 sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino*. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 24 de junho de 2016. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br>>. Acesso em: 19 jul. 2016.

OECD. Organization for Economic Cooperation and Development. *Country Note Education at a Glance. 2015*. Disponível em: <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9615031e.pdf?expires=1496560246&id=id&accname=guest&checksum=8339FFFA4CCE0A865AB4123CF015BD87>>. Acesso em: 20 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. *Educacion at a Glance. 2015*. Notas sobre o país. Disponível em: <<https://www.oecd.org/brazil/>>

Education-at-a-glance-2015-Brazil-in-Portuguese.pdf >. Acesso em: 14 abr. 2016.

OLIVEIRA, Dalila Andrade Oliveira. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *Revista da RBPAE*, v. 25, n. 2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Estado e Terceiro Setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. *Revista Educação & Sociedade*. Campinas, v. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.

SAVIANI, Demerval. *Educação: do senso comum à consciência filosófica*. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1983.

SANFELICE, José Luís. A problemática do público e do privado na história da educação no Brasil. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Mara T. da. (Org.). *O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas*. Campinas, SP: Autores Associados; Histedbr; Unisal, 2005. (Coleção Memória da Educação).

SILVA, Filipe Carreira da. Metamorfose do Estado: Portugal e a emergência do Estado neo-social. In: CARMO, Renato Miguel; RODRIGUES, João. *Onde Pára o Estado?* Políticas públicas em tempos de crise. Lisboa, Portugal: Edições Nelson de Matos, 2009. p. 19-51.

# Valorização docente no Plano Nacional de Educação (2014-2024): tensões e conflitos no seu financiamento

*Andreia Ferreira da Silva*

*Magna França*

A valorização do profissional docente constitui um tema abrangente, demandando estudos variados cujos resultados devem repercutir nas políticas educacionais, em especial, na carreira, na remuneração, na formação inicial e continuada e na condição de trabalho.

O trabalho docente, como especialidade profissional, e a luta por sua valorização podem ser estudados de acordo com o desenvolvimento e o histórico dos conteúdos e dos períodos em que são estabelecidos os campos que estruturam a profissão e ofertam vagas. No caso específico, os sistemas públicos e privados de ensino consistem em campos privilegiados de definição, pois consistem em setores sociais extensivos no atendimento à população e intensivos na utilização de diferentes profissionais (CAMARGO; JACOMINI, 2016).

Segundo Gatti e Barreto (2009), do total de empregos registrados, em 2006, no país, 8,4% destinavam-se a professores. Quanto ao volume de empregos, os professores, situavam-se no terceiro lugar no *ranking* de subconjuntos de ocupações. Em 2006, existiam 2.959.428 postos de trabalho para professores

e outros profissionais de ensino, sendo que 82,6% deles provinham de estabelecimentos públicos, conforme informa a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego.

O atual contexto de discussão sobre a valorização do magistério é marcado pela pouca importância, atribuída, pelos poderes públicos, às políticas de formação profissional, valorização salarial e incentivos à profissão docente. França e Araújo (2016) apontam que os governos estaduais e municipais, das três últimas décadas (1990, 2000 e 2010), resistem em assegurar uma política concreta, ou seja, mais estável de valorização do magistério relativo aos aspectos citados, alegando escassez de recursos financeiros.

Nesse contexto, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) coordena, em nível nacional, as lutas, dos sindicatos a ela associados, em favor da melhoria salarial e da carreira dos profissionais da educação básica das redes públicas de ensino.

As políticas de valorização dos profissionais da educação adotadas no país, desde os anos 1990, vêm sendo implantadas por meio da instituição de fundos contábeis, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) – 1996-2006 –, e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em vigência. Destaca-se, nesse contexto, a criação, em 2008, do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN). Essas iniciativas, de âmbito federal, contribuíram, em vários estados da federação, para a instituição de políticas de valorização do magistério da educação básica e para a implementação de Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR).

As conquistas dos profissionais da educação, dos últimos anos, apesar de limitadas, estão ameaçadas em decorrência da aprovação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional n. 95/2016<sup>1</sup>. A Emenda institui o “novo regime fiscal” que visa à diminuição dos gastos públicos do Governo Federal para o setor social nos próximos vinte anos. Nesse contexto de previsão de cortes dos gastos públicos com o setor educacional, situa-se a implantação do Plano Nacional de Educação (PNE) para o período 2014-2024, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que contém vinte metas e 178 estratégias. Certamente, o maior desafio para sua viabilização consiste no cumprimento da destinação de 7% do Produto Interno Bruto, até a metade de sua execução, e, no mínimo, de 10% até o seu prazo final. No PNE estão definidas quatro metas (15 a 18) relativas à formação e à valorização dos profissionais da educação, que necessitam de investimentos para a sua concretização.

No desenvolvimento do trabalho, é utilizado o termo “profissionais da educação” compreendido como todos aqueles profissionais ligados aos serviços da escola, ou seja, permeiam o trabalho desenvolvido nas escolas. Os demais termos, “professores”, “docentes” e “profissionais docentes”, são utilizados para fazer referências àqueles que desempenham atividades de ensino.

---

1 A Emenda Constitucional nº 95/2016, originada da Proposta de Emenda Constitucional nº 55/2016, define o congelamento nos valores nas despesas primárias (pagamento de pessoal e encargos sociais, despesas correntes, investimentos e inversões financeiras dos poderes executivo, judiciário, legislativo, tribunal de contas, ministério público federal e defensoria pública) realizadas pela União em 2016, por 20 anos, tendo como limite para os seus reajustes a inflação do ano anterior. Exclui-se aquelas relacionadas aos juros, encargos e amortização das dívidas internas e externas (BRASIL, 2016).

A análise aqui apresentada não dissocia a discussão da valorização docente dos debates sobre sua formação e o financiamento da educação, visto que, a valorização dos professores é compreendida como um aspecto essencial na conquista da melhoria da qualidade do sistema educacional brasileiro e que exige a elevação do financiamento para sua materialização, diferentemente do que está posto nas políticas de ajuste fiscal, defendidas pelas políticas neoliberais em curso.

O presente artigo analisa as metas do PNE (2014-2024) relativas à formação e à valorização dos docentes, as necessidades de seu financiamento e os riscos à implantação das metas previstas no PNE, considerando-se a EC nº. 95/2016 e outras ameaças à educação pública.

## **Reformas educacionais e a valorização docente**

102

As mudanças efetivadas no contexto da reforma do Estado brasileiro, especificamente, nas décadas de 1990 e 2000, implicaram, diretamente, mudanças nas políticas educacionais, pois, para se ajustar ao modelo de sociedade vigente, a educação precisava ser repensada para formar profissionais adequados ao “novo” perfil requerido pelo sistema produtivo. Nesse momento, a educação também passou por um conjunto de reformas, nas quais a ordem era fazer mais com menos, ou seja, gastar o mínimo de recursos e realizar o máximo de ações possíveis, seguindo a lógica do mercado. No entanto, conforme destacam Cabral Neto e Castro (2004, p. 102), cabe evidenciar que:

as reformas empreendidas no país, apesar de serem justificadas por razões de competitividade e de equidade,

na prática, são essencialmente motivadas por questões de ordem financeira. Elas incorporam um conjunto de estratégias que significam a redução dos investimentos na área educacional, em especial, no que concerne aos gastos com pessoal docente. Assim, essas reformas provocam efeitos econômicos e educativos que, na maioria das vezes, não se traduzem na melhoria da qualidade nem da equidade, pelo contrário, em muitos casos, essa situação é agravada pelos cortes dos investimentos.

Visando à otimização do uso dos recursos públicos no campo educacional, a política de fundos foi instituída, no Brasil, com o discurso de que ela serviria para superar o problema da desvalorização docente. Na realidade, essa foi a melhor estratégia possível, naquele momento, para a contenção de despesas, uma vez que se definia valores a serem gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino e a valorização dos professores.

Seguindo essas diretrizes, algumas medidas foram tomadas na perspectiva da viabilização de políticas públicas no campo educacional que reconhecessem a importância da função social dos professores e considerassem sua contribuição para a transformação dos sistemas de educação. Aliadas a essas iniciativas, também, foram desenhadas novas políticas em torno do financiamento da educação, evidenciando, assim, estratégias de cunho financeiro.

Entre essas políticas, destacam-se a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), regulamentado pela Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos



Profissionais da Educação (Fundeb), regulamentado pela Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007. Essas políticas tornaram-se centrais nas discussões sobre o financiamento da educação e a valorização docente no país, em um contexto político marcado pela ampliação da participação da sociedade organizada, resultando em propostas que expressaram um maior comprometimento do Governo Central com a educação básica. A legislação que normatizou tanto o Fundef quanto o Fundeb manteve a lógica de que o crescimento do valor anual mínimo por aluno, referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido a cada início de ano, deveria constituir-se como referência para o reajuste da remuneração dos profissionais da educação.

104

Ao tratar da valorização dos professores da educação básica, é fundamental o conhecimento acerca do financiamento da educação, especialmente no que se refere ao Fundeb, pois o financiamento é uma das condições para que a carreira e a remuneração desses profissionais sejam materializadas, conforme almejado pela categoria, atendendo às necessidades dos diversos segmentos que atuam no processo educativo e assegurando recursos e ações suficientes para prover uma educação de qualidade à população.

Destaca-se, também, para a valorização do magistério, a criação do Piso Salarial Profissional Nacional, Lei nº. 11.738, de 16 de junho de 2008, em âmbito nacional e a obrigatoriedade de sua implantação para todas as redes de ensino públicas brasileiras. Para a normatização destes Planos, o Conselho Nacional de Educação aprovou a Resolução nº. 02, de 28 de maio de 2009, que definiu as diretrizes para os planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação básica pública.

Ressalta-se que, em 2009, por meio do Decreto nº. 6.755, de 29 de janeiro de 2009, do Governo Federal, foi instituída a Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, que, entre outros, definiu a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) no fomento a programas de formação inicial e continuada de professores. Esse decreto definiu, ainda, a organização, em regime de colaboração, entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, da oferta da formação dos profissionais das redes públicas da educação básica, bem como a articulação com as universidades públicas. Porém, o citado Decreto foi revogado pelo de n. 8.752, de 9 de maio de 2016.

Concernente à implantação da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional, de acordo com a CNTE, até dezembro de 2016, dos 26 estados e o Distrito Federal, quinze cumpriam, integralmente, o pagamento do valor estipulado para o início da carreira dos profissionais com formação em nível médio, enquanto cinco pagavam proporcionalmente e oito não executavam tal determinação. No que se refere ao cumprimento da jornada extraclasse – 1/3 da jornada em atividades sem a interação com os educandos –, dezenove cumpriam essa definição. Para justificar essa situação, alguns entes federados afirmam não estar em condições de aplicar a Lei do Piso em face da desigualdade na distribuição de recursos. Embora as políticas educacionais para a educação básica tenham inovado no financiamento com os fundos contábeis, a desigualdade na distribuição de recursos, nos diversos entes federados, demonstra as inadequações das políticas públicas para corrigir as distorções financeiras entre os municípios e estados (BRITO, 2016).

Ressalva-se que as mudanças efetivadas na educação diante desse cenário repercutem na organização da gestão do

sistema educacional e da escola, nas condições de trabalho, vencimento e remuneração do professor, bem como na sua formação, no financiamento da educação e na autonomia das escolas.

## **Valorização docente e os desafios no financiamento do PNE (2014-2024): tensões e conflitos com o novo regime fiscal**

No Plano Nacional de Educação (2014-2024), as quatro metas relativas à formação e à valorização dos profissionais da educação tratam, em síntese, das seguintes temáticas: a) política nacional de formação - formação em nível de graduação e pós-graduação; b) rendimento médio equiparado aos demais profissionais com escolaridade equivalente; c) jornada de trabalho em conformidade com a lei do PSPN; d) planos de carreira.

No que se refere à formação de professores, a meta 1 do PNE (2014-2024), que trata da educação infantil, contém duas estratégias referentes à formação docente. A primeira estabelece a promoção da formação inicial e continuada dos profissionais dessa etapa da educação básica, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior (BRASIL, 2014, Estratégia 1.8). A segunda define o estímulo à articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, visando garantir a elaboração propostas pedagógicas que incorporem os avanços das pesquisas relacionadas ao processo de ensino-aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento da população de 0 (zero) a 5 (cinco) anos (BRASIL, 2014, Estratégia 1.9).

A meta 15 do PNE (2014-2024) define a implantação de política nacional de formação dos profissionais da educação, que assegure que todos os professores e professoras da educação básica possuam formação específica em nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam (BRASIL, 2014). Para o alcance dessa meta, são várias estratégias, entre elas, a ampliação de programa permanente de iniciação à docência, implementação de programas específicos para formação de profissionais da educação para as escolas do campo e de comunidades indígenas e quilombolas e para a educação especial, a reforma dos currículos de licenciatura, valorização do estágio e a ampliação de programas de iniciação científica (BRASIL, 2014).

Destaca-se, na meta 15, a estratégia 15.9, que propõe a criação de “cursos emergenciais” ou “programas especiais” para os docentes com formação em nível médio na modalidade normal, docentes não licenciados ou licenciados em área diversa da de sua atuação docente, em efetivo exercício, com o objetivo de propiciar formação em nível superior nas áreas de atuação (BRASIL, 2014). Ao examinar essa estratégia, Freitas (2014) afirma que a estratégia 15.9 mantém a atual “política emergencial” de formação superior de professores em exercício da docência, que vem se dando por meio de uma formação massiva e à distância<sup>1</sup>.

As metas 17 e 18 do PNE (2014-2024) tratam das temáticas da valorização salarial e do plano de carreira dos profissionais do magistério. A meta 17, constituída por quatro estratégias estabelece a implantação, até o final do sexto ano de vigência do PNE, da valorização dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, visando a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente (BRASIL, 2014). Em 2016, a defasagem

entre o salário do professor e dos demais profissionais com ensino superior era de, aproximadamente, 54%, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). A proposta do PNE é reduzir essa diferença, definindo, como referência, o “rendimento médio” e não o rendimento, o que mantém a diferenciação salarial.

Entre as estratégias estabelecidas na meta 17, a que propõe a ampliação da assistência financeira da União aos entes federados para a implementação das políticas de valorização dos profissionais do magistério, em particular, o piso salarial nacional profissional (Estratégia 17.4), é fundamental para assegurar a instituição da valorização docente, considerando a existência de entes subnacionais que não dispõem de recursos financeiros para a viabilização do PSPN. Entretanto, a estratégia não define metas intermediárias, valores financeiros de referência e como será sua operacionalização.

A meta 18 do PNE prevê que, no prazo de dois anos, deverão ser aprovados planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública, que devem ter, como referência, o PSPN. Essa definição expressa o não cumprimento, por parte de municípios e estados, da lei que instituiu o Piso Salarial Nacional Profissional, em 2008, mas sinaliza para mais uma possibilidade de sua instituição em todo o país. Além do exposto, a meta estabelece que, pelo menos, 90% dos profissionais do magistério e 50% dos profissionais não docentes ocupem cargos de provimento efetivo nas redes escolares em que estejam vinculados (Estratégia 18.1). Estabelece, ainda, que os profissionais iniciantes sejam supervisionados por profissionais experientes a fim de avaliar o estágio probatório e sejam oferecidos, durante

esse período, curso de aprofundamento de estudos na área de atuação do professor (Estratégia 18.2).

A Lei nº. 13.005/2014, do PNE, dedicou ao artigo 13 à determinação do prazo de dois anos para a instituição do sistema nacional de educação. A meta 20 do PNE prevê a ampliação do investimento público em educação a um patamar de 10% do PIB até o final do decênio, em direção à implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ) como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica. Ambas as metas têm tensionado os debates entre governo federal, governos subnacionais e organizações da sociedade civil, no atual contexto político, em especial, porque estão diretamente ligadas à definição do papel da União na oferta da educação básica, em ação supletiva.

No caso específico do financiamento da educação básica brasileira, as tensões que se têm manifestado entre os entes federados, nas duas últimas décadas, têm suas bases na relação entre o modelo de divisão das responsabilidades pela oferta e pela manutenção da educação pública e o modelo de divisão dos recursos financeiros para o cumprimento das responsabilidades atribuídas a cada ente federado pela Constituição de 1988. Arranjos político-administrativos vêm sendo desenvolvidos, produzindo uma dinâmica federativa em permanente tensão, própria da necessária compatibilização entre autonomia e interdependência que caracteriza o sistema (CAVALCANTI, 2016).

No atual contexto de crise política e econômica, que marcam o Governo do Presidente Michel Temer, uma questão central consiste em: qual a participação da União no financiamento da educação básica e, por conseguinte, na implantação

do PNE (2014-2024)? Essa questão tem seus desdobramentos, considerando-se os cortes no financiamento das políticas sociais, que levam à perda de recursos para todos os órgãos públicos, inclusive para o Ministério da Educação e ameaçam a implantação do PNE (2014-2024). Tais cortes repercutirão na equidade da oferta, na qualidade da educação básica e na implantação de políticas efetivas de valorização docente, como prescreve a legislação.

As tensões que vêm ocorrendo em face do “novo regime fiscal” (Emenda Constitucional nº. 95/2016) vêm gerando conflitos diversos, tendo em vista as características sociais, econômicas e políticas da federação e o seu desenho federativo. Tais medidas visam à contenção nos gastos públicos, em particular para a educação, visando, segundo o Governo Federal, ao “reequilíbrio das finanças públicas”, considerando um valor mínimo de gastos, podendo ocorrer o acréscimo de recursos por meio de remanejamentos de outras áreas quando da elaboração do orçamento. A limitação dos gastos públicos, em face da perspectiva no financiamento da educação, para os próximos vinte anos, repercute no cumprimento da meta 20 do PNE (2014-2024).

Para uma análise conjuntural sobre a aplicação do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) na educação em três governos federais, é apresentado na quadro 1 a seguir.

Quadro 1 – Percentual do investimento público total em educação em relação ao Produto Interno Bruto (em trilhões de Reais) – no período 2000-2015

BRASIL		
Períodos	Valor do PIB	Percentual do PIB em Educação
GOVERNO FHC		
2000	1.202,00	4,60
2002	1.491,00	4,73
GOVERNO LULA		
2003	1.720,00	4,56
2006	2.410,00	4,87
2007	2.718,00	5,06
2010	3.886,00	5,65
GOVERNO DILMA		
2011	4.374,00	5,80
2014*	5.521,00	6,04
2015*	5.904,00	7,00

Fonte: França; Oliveira; Alves (2017).

1. Percentual do PIB gasto em educação (2000-2014) (OBSERVATORIO DO PNE, 2017).
2. Percentual do PIB gasto em educação (2015) (BRASIL, 2015).
3. Dados do PIB em reais valores correntes (BRASIL, 2017).

Nota 1: Os asteriscos (\*) representam dados preliminares, conforme o IBGE.

No quadro 1, verifica-se que, no Governo FHC, ocorreu um gasto médio de 4,69% do PIB em Educação. No primeiro governo de Lula, o percentual foi de 4,59% e, no seu segundo mandato, o investimento de 5,38%. O governo Dilma apresentou um gasto médio proporcional aos três anos de 6,28%. O investimento público em educação em proporção do PIB vem crescendo continuamente desde 2000, passando de 4,60% para 7,0% em 2015, em dados preliminares do IBGE, o que



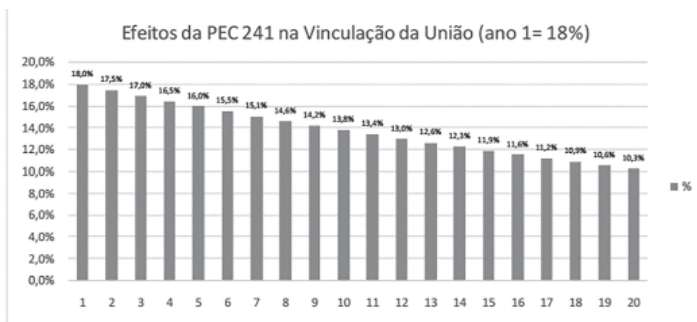
corresponde a um incremento de 52%. No entanto, esse crescimento está aquém das necessidades educacionais de acesso e da oferta de uma educação de qualidade na educação básica em todos os níveis, etapas e modalidades e, sobretudo, quando se considera que as porcentagens apontadas não identificam os recursos públicos que foram transferidos para o setor privado, por meio de programas como: Universidade para Todos (Prouni), Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).

Os dados acima, organizados por França, Oliveira e Alves (2017), apontam que, se nos governos tidos como populares, a educação não se constituiu como prioridade no uso dos recursos públicos, no contexto atual, a perspectiva é a de declínio nos investimentos sociais, prejudicando o alcance das metas, previstas no PNE.

Na Educação, o percentual a ser aplicado pela União, em manutenção e desenvolvimento da educação (MDE), é definido no art. 212 da CF/88, citada anteriormente. Em contraposição, o NRF altera essa obrigatoriedade, a partir de 2018, apresentando perdas consideráveis.

O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), por meio da Nota Técnica nº 161/2016, apresentou projeção do impacto do “novo regime fiscal” (NRF) no financiamento da educação, no período 2002-2015. Baseado naquelas informações, pode-se projetar a medida adotada pela EC 95/2016, conforme visto no gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Despesas realizadas com educação e projeção com o NRF para o período 2002-2015



Fonte: DIEESE (2016).

O Gráfico 1 demonstra as despesas projetadas que poderiam ser realizadas em face do NRF (EC nº 95/2016) para os vinte anos, apresentando um elevado nível de diferenciação entre as formas de aplicação de recursos. Se o NRF tivesse sido implementado no período citado, ocorreria certo “imobilismo” quanto à ampliação de recursos, com média de investimento em mais de 30,3 bilhões/ano. Comparando com os valores aplicados, cuja média foi de 57,3 bilhões/ano, a diferença em aplicação anual seria de um *déficit* de 27 bilhões. Na série histórica, o valor investido teria um declínio de 377,7 bilhões com a aplicação do NRF (DIEESE, 2016).

## Considerações finais

Os destaques realizados nos documentos descritos ao longo deste trabalho, acerca da valorização dos profissionais da educação remetem à confluência das legislações no que diz respeito à necessidade e à importância de valorização dessa categoria, atentando para o fato de a valorização compreender

diversas dimensões, sendo elas: formação inicial e continuada, condições de trabalho, carreira e remuneração. Porém, as melhorias almejadas, no tocante à remuneração docente, continuam constituindo um desafio às políticas educacionais, principalmente às de financiamento da educação, uma vez que essas legislações não dialogam de maneira contínua; ao contrário, apontam contradições que limitam a efetivação da política de valorização docente (ARAÚJO, 2017).

O entendimento é de que a política de valorização dos profissionais da educação deva ser do Estado, desencadeada pelo amplo movimento dos educadores e da sociedade civil, concretizando o pacto federativo. É importante que o regime de colaboração garanta as articulações necessárias para viabilizar o PNE e os demais Planos do governo federal e planos estaduais e municipais, tendo como estratégia a participação de todos os entes federados na execução e avaliação de suas ações. Para isso acontecer, os investimentos públicos e a ampliação percentual à educação são imprescindíveis (FRANÇA, 2009).

O PNE (2014-2024) estabelece um percentual de recursos a serem gastos para a materialização de suas metas e estratégias. Essa previsão fez dele um Plano com maior credibilidade perante a sociedade, ainda que sua implementação não tenha sido garantida, especialmente, em função do contexto político e econômico brasileiro, desencadeado em alguns governos, mais específico nos anos de 2015, 2016 e recente com o novo regime fiscal, aprovado no governo Temer.

Vale ressaltar que algumas unidades federativas não dependem totalmente dos recursos da União e do Fundeb para operacionalizar as metas referentes à valorização docente. É preciso ter vontade política e acordos com sindicatos para que a proposta do PNE seja colocada em prática, gradativamente.

Quanto à projeção dos recursos para a manutenção da meta 20 do PNE, nota-se que o gráfico 1 apresenta os vinte exercícios financeiros, construindo o cenário de crescimento da receita tributária, usando a média dos últimos cinco exercícios anteriores e projetando para os exercícios seguintes com base no NRF. Constatou-se que, com a ampliação da receita tributária, média de 3% ano, no último ano de vigência do NRF, o percentual aplicado seria 10,3%, ou seja, 7,7% no período do Plano, portanto, inferior ao mínimo obrigatório pela CF/88.

Em face desse contexto, corrobora-se a assertiva de Amaral (2016) quando esclarece que já se pode determinar o futuro do PNE (2014-2024), a qual somente poderia ser alcançada se, persistentemente, o PIB não tiver crescimento positivo – ou seja, fosse por longo período negativo – o que levaria, por “inanição”, os mesmos recursos financeiros de 2016, corrigidos pelo IPCA, atingirem o equivalente a 10% do PIB em 2024. A sua meta vinte seria o sustentáculo às demais metas, porém as condições, impostas pela EC 95/2016 limitam a elevação do orçamento do governo federal, especificamente do MEC, impedindo a possibilidade de que outros recursos incorporassem ao investimento definido, tais como: royalties do petróleo, imposto sobre grandes fortunas, imposto sobre herança e outros. Em 2014, o país aplicou o equivalente a 6,04% do PIB e esse percentual, reportado proporcionalmente de acordo com o NRF se reduziria para 5% em 2024. Assim sendo, está inviabilizada a Meta 20.

O PNE deve ser a estratégia política e de financiamento para levar a efeito não somente a sua manutenção, mas também, o sistema nacional articulado de educação, com competências compartilhadas, em regime de colaboração, sendo seu custeio determinado pela meta 20.

## Referências

AMARAL. Nelson Cardoso. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. In: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBPAAE, v. 32, n. 3. 2016. p. 653-673.

ARAÚJO, Fádyla Késsia Rocha de. *Desafios da valorização dos professores da educação básica da rede pública estadual de ensino do Rio Grande do Norte: carreira e remuneração (2009–2015)*. Tese de Doutorado. Centro de Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal: RN, 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Políticas Econômicas. *Percentual do PIB gasto em educação (2015)*. Disponível em: <[http://www.spe.fazenda.gov.br/notas-e-relatorios/relatorio\\_gasto\\_publico\\_federal\\_site.pdf](http://www.spe.fazenda.gov.br/notas-e-relatorios/relatorio_gasto_publico_federal_site.pdf)>. Acesso em: 25 fev. 2017.

BRASIL. *Lei nº. 13.005*, de 25 de junho de 2014 que aprova o Plano Nacional de Educação (2014-2024). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº. 95*, de 15 de dezembro de 2016 que institui o Novo Regime Fiscal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)>. Acesso em: 8 mar. 2017.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Series históricas e estatísticas. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=1&op=1&vcodigo=SCN52&t=produto-interno-bruto-br-valores-correntes>>. Acesso em: 6 mar. 2017.

BRASIL. Associação Nacional de Financiamento da Educação. Nota Técnica 01/2016. Disponível em: <[http://www.fineduca.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Nota-conjunta-FINEDUCA-CNDE\\_01\\_2016.pdf](http://www.fineduca.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Nota-conjunta-FINEDUCA-CNDE_01_2016.pdf)> Acesso em: 22 fev. 2017.

BRITO, Vera Lúcia de. O Plano Nacional de Educação e o ingresso no magistério da educação básica. In: CAMARGO, Rubens Barbosa de; JACOMINI, Márcia Aparecida (Orgs.). *Valorização docente na educação básica: análise de planos de carreira*. São Paulo: Xamã, 2016. p. 51-67.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. A formação de professor no contexto das reformas educacionais. In: YAMAMOTO, Oswaldo H.; CABRAL NETO, Antônio (Org.). *O psicólogo e a escola: uma introdução ao estudo da psicologia escolar*. 2. ed. rev. ampliada. Natal: Editora da UFRN, 2004. p. 93-135.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; JACOMINI, Márcia Aparecida. Valorização docente na educação básica: uma apresentação. In: CAMARGO, Rubens Barbosa de; JACOMINI, Márcia Aparecida (Org.). *Valorização docente na educação básica: análise de planos de carreira*. São Paulo: SP. Xamã, 2016. p. 7-30.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. *Tensões federativas no financiamento da educação básica: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União*. Tese - (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação. Belo Horizonte: 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. CNTE. *Saiba quais estados brasileiros não respeitam a Lei do Piso*. 15 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br/index.php/comunicacao/noticias/10757-estados-brasileiros-nao-cumprem-a-lei-do-piso-2.html>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Nota Técnica 161/2016*. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/>

notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2017.

FRANÇA, Magna. Sistema Nacional de Educação: financiamento, valorização dos profissionais da educação básica e perspectivas do PNE. In: FRANÇA, Magna (Org.). *Sistema Nacional de Educação e o PNE: diálogos e perspectivas*. Brasília: Líber Livro, 2009. p. 95-220.

FRANÇA, Magna; ARAÚJO, Fádyla Késsia Rocha de. O vencimento por titulação do professor estadual de ensino do RN e o Piso Salarial Profissional Nacional (2009-2014). In: CABRAL NETO, Antônio; FRANÇA, Magna (Orgs.). *Políticas educacionais: dimensões e perspectivas*. Campinas: Mercado de Letras, 2016. p. 153-180.

FRANÇA, Magna; OLIVEIRA, Edmilson; ALVES, Bruno. Financiamento do Plano Nacional de Educação (2014-2024) e o novo regime fiscal (EC nº 95/2016). In: Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 28, 2017, João Pessoa. *Anais...* 2017.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. PNE e formação de professores: contradições e desafios. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 8, n. 15, p. 427-446, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>.

GATTI, Bernadete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá (Org.). *Professores do Brasil: impasses e desafios*. UNESCO. Brasília, 2009.

OBSERVATORIO DO PNE. 20 - Financiamento da Educação. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/20-financiamento/indicadores>>. Acesso em: 25 fev. 2017.

## **Parte 3**

Valorização dos profissionais  
da educação básica: os casos  
do Brasil e Portugal



# **Financiamento da educação básica e a remuneração dos profissionais do magistério: aplicação dos recursos do Fundef e do Fundeb na rede pública estadual de ensino do RN (1996-2014)**

*Maria Aparecida dos Santos Ferreira*

*Edmilson Jovino de Oliveira*

120

A Reforma do Estado e as mudanças ocorridas na política educacional estão inseridas no contexto de redefinição do papel do Estado, deixando de ser o único responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social da produção de bens e serviços, para se fortalecer na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Insere-se no contexto das mudanças no papel do Estado e nos ajustes fiscais, adotados para a reforma, dando origem a um processo de redemocratização do país, a partir da década de 1980, nas áreas sociais, especialmente, na educação. Dessa forma ocorre um processo de reforma educacional a partir da década de 1990, que configura como uma resposta para o novo desenho do Estado, com base nas demandas do cenário econômico.

Nesse sentido, a gestão e o financiamento da educação desempenham um papel fundamental na referida reforma da educação e a estreita relação entre esses dois elementos da política educacional culmina na otimização dos gastos públicos com

a educação por meio da promoção e parceria público-privado favorecendo a mercantilização das políticas sociais.

De acordo com França (2009), no Brasil, as décadas de 1980, 1990 e 2000 estão sendo marcadas por reformas políticas e econômicas em que o Projeto maior de redemocratização fica fortalecido. O Estado, sobretudo os países periféricos, foca sua atuação nas relações e na regulação financeira. Assim, o processo de reformas na área da educação ocorreu em duas frentes: uma, por meio da apresentação de um projeto global para a educação; a outra se constitui na operacionalização de um conjunto de planos setoriais, legislação e financiamento por meio de Fundos – Fundef e Fundeb.

Corroborando com as ideias de eficiência e eficácia, na regulação financeira, o documento da Unesco (2004, p. 18), destaque que, “é importante priorizar o investimento de acordo com o sucesso dos alunos, porque permitirá que se reoriente o investimento em educação a fim de otimizar os gastos”. Porém, no mesmo documento, aponta que “não é suficiente dar maior eficiência e eficácia aos gastos com a educação” (UNESCO; 2004, p. 18). Os governos devem assumir o compromisso de aumentar o investimento em educação pública, tanto em termos absolutos quanto percentuais do PIB, assim como melhorar e aumentar as fontes dos recursos. Porém, somente em 2014, com a aprovação do Plano Nacional de Educação (2014-2024), define um percentual de 10% do PIB para a Educação, de forma escalonada, nos dez anos. Porém, com a aprovação da Emenda Constitucional, nº. 95 de 15 de dezembro de 2016, nos termos do § 3º do arts. 60 da Constituição Federal, promulgam Emenda ao texto constitucional, a partir do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114.

Conforme o art. 106, “Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” que determina o crescimento da despesa primária com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou seja, a despesa com educação crescerá com base na inflação sem observar a variação do PIB (BRASIL, 2016).

Nesse contexto de reformas, a avaliação das políticas assume um lugar de destaque. Conforme Arretche (1999), é concebida como um exame político da instituição formuladora e dos traços constitutivos dos programas de implementação, explicando os modos como foram formulados e implementados, reconstituindo suas características, a fim de compreendê-las de forma contextualizada. É ponto pacífico, a necessidade de avaliação, no âmbito do setor público brasileiro, embora essa prática ainda seja pouco utilizada, especialmente, quando focaliza a avaliação dos programas de financiamento da educação e de resultados de uma instituição pública ou de um programa governamental, em que a política pública se materializa.

Portanto, o Fundef e o Fundeb configuraram-se como uma política de Fundos, cuja implementação foi antecedida por decisões desde a sua agenda e formulações, pautadas em princípios, legalmente amparada e subsidiada por recursos públicos.

O presente estudo analisa a composição do financiamento da educação do Rio Grande do Norte, considerando os Fundos contábeis – Fundef e Fundeb e apresenta a receita dos recursos e a aplicação na remuneração dos profissionais do magistério,

da rede pública estadual de ensino, do Rio Grande do Norte, no período de 1996 a 2014<sup>1</sup>.

Como procedimento metodológico, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e documental, além da atualização dos dados das tabelas com base no INPC/IBGE. O texto apresenta uma introdução e três subtítulos: o financiamento da educação, considerando estrutura e fontes de recursos e o implemento dos fundos contábeis, o financiamento da educação no Rio Grande do Norte e por último a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e as receitas do Fundef e do Fundeb e sua aplicação na remuneração dos profissionais do magistério, da rede estadual de ensino do RN, no período de 1996 a 2014.

## **O financiamento da educação: estrutura e fontes de recursos e o implemento dos fundos contábeis**

123

O Brasil passou por diferentes modelos de federalismo, por distinta relação entre os entes federados e entre sociedade civil e Estado, sendo o modelo revisto no processo constituinte de 1988, culminando em um novo pacto federativo que, entre outras coisas, reconheceu os municípios como entes federados. No novo modelo, a questão tributária continuou sendo central, por isso a Constituição Federal definiu um sistema de transferências constitucionais de recursos públicos entre as

---

1 O presente estudo é um recorte das pesquisas de doutoramento de Ferreira (2014) e Oliveira (2014), desenvolvidos na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, vinculadas às pesquisas em rede, “Remuneração de Professores de escolas públicas de educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas (1996-2010) e “Remuneração dos Professores das Escolas Públicas de Educação Básica: efeitos do Fundeb e PSPN no período 2006-2013”.

esferas governamentais, aspecto especialmente significativo em face da desigualdade financeira entre governos subnacionais (FERREIRA, 2014).

É válido destacar que a existência de um sistema político descentralizado não fornece subsídios necessários para qualificar um modelo federalista de organização do Estado. O federalismo pressupõe uma autonomia política e financeira, instituída por uma Constituição que determina a estrutura do Estado. Outra condição é a existência de mais de uma esfera de governo para que se constituam autônomas nos âmbitos financeiro, administrativo e político. Soma-se a esses requisitos a indissociabilidade das esferas instituídas nacionalmente, bem como a repartição de competências através de um regime cooperativo de governo (CASSEB, 1999).

A organização de um país de sistema federativo tem, como característica principal, a existência de diferentes níveis de administração pública, (União, Estado e Municípios), os quais possuem autonomia própria, ou seja, competência para legislar sobre atividades que lhes dizem respeito.

Na política fiscal, cada nível de governo dispõe de receita tributária própria, utilizando os recursos conforme as necessidades dos setores considerados prioritários. Com o esforço próprio de arrecadação e com poderes de aplicação desses recursos, a União fica sem controle direto nas decisões, dos níveis inferiores de governo (PEREIRA, 2002). No financiamento da educação pública, apresenta as seguintes fontes de receita: a) vinculação de impostos; b) contribuições do salário educação<sup>2</sup>, renda de

---

2 A contribuição do Salário-educação era recolhida pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), e hoje pelo FNDE do MEC, ao qual cabe 1% da arrecadação. Essa contribuição origina-se do percentual de 2,5% que incide na folha de pagamento das empresas (FRANÇA, 2005).

loteria, sobre lucro e seguridade social; c) desvinculação da receita da União<sup>3</sup> (DRU<sup>4</sup>); e d) operações de crédito.

Nesse contexto, os impostos arrecadados pela União são:

a) IR – Imposto sobre a Renda (incide sobre rendas e proventos das pessoas físicas e jurídicas. Do total arrecadado, 53% cabem à União, 21,5% compõem o FPE, 22,5% o FPM, e os 3% restantes compõem fundos de incentivo ao desenvolvimento para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste); b) IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados (43% cabem à União e 47% integram o FPE e FPM estaduais e municipais respectivamente); c) IOF – Imposto sobre Operações Financeiras: operações de crédito, câmbio e seguros ou relativos a títulos, ou valores mobiliários (a União detém o total da arrecadação); d) II – Imposto sobre os Produtos Importados (exclusivo da União); e) I – Imposto sobre os Produtos Exportados (10% do montante é rateado com os Estados conforme a Lei Complementar nº 61/89); f) ITR

---

3 Desvinculação de Receitas da União (DRU) - alteração constitucional que desvinculou de qualquer destinação prévia 20% da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União de qualquer despesa previamente atribuída. Ao permitir a redistribuição de recursos, a DRU substituiu ao Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), criado em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE). Disponível em: <[www.senado.gov.br/noticias](http://www.senado.gov.br/noticias)>. Acesso em: 20 maio 2011.

4 A DRU sofre alterações legais pela Emenda Constitucional nº 59/2009. 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. A nova redação dos incisos I e VII do art. 208 da CF de 1988 prevê 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. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: jun. 2011.

– Imposto Territorial Rural (incidente sobre imóveis rurais e repartido igualmente entre a União e o município de localização do imóvel, isentando-se os de até 30 hectares).

Em face do movimento de arrecadação e transferências entre os entes federados, os impostos transferidos aos Estados, pela União, são os seguintes: a) FPE – Fundo de Participação Estadual (formado por recursos oriundos do imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas e de imposto sobre produtos industrializados arrecadados pela União). É repassado aos Estados pelo critério de proporcionalidade direta à sua população e de proporcionalidade inversa à sua renda, com exceção dos ex-territórios: Rondônia, Acre, Amapá e Roraima e Tocantins, que, por ser um Estado novo, possui critérios diferenciados com incentivos definidos em legislações específicas; 15% eram recolhidos à conta do Fundef, transformado em Fundeb, que passa para 20% a título de contribuição ao fundo; b) IPI-EXP – Imposto sobre Produtos Industrializados, relativo às exportações (75% da arrecadação são transferidos aos Estados de origem); 15% eram recolhidos à conta do Fundef, que se transforma em 20% do Fundeb a título de contribuição (GURGEL, 2006).

Os Estados possuem a arrecadação própria oriunda dos seus impostos, tais como: a) ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (incide sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior. A União faz o ressarcimento aos Estados ante a perda de arrecadação, conforme determina a LC nº 87/96); b) ITCMD – Imposto sobre Transmissão *Causa mortis* e Doações de quaisquer bens ou direitos. (Incidente sobre heranças); c) IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (cobrado anualmente

quando do licenciamento de veículos e repartidos igualmente entre o Estado e o município de ocorrência do licenciamento); d) AIR – Adicional de Imposto sobre a Renda (as rendas resultantes de aplicações financeiras são taxadas no percentual de 5%); e) IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte (FERREIRA, 2014).

Os recursos arrecadados pelo Estado (receitas) constituem um conjunto de ingressos financeiros com fontes e fatos geradores próprios e permanentes, oriundos da ação e de tributos inerentes à instituição. É por meio do aparelho arrecadador que o Estado se organiza para captar os recursos previstos na legislação e ordená-los e para distribuição de acordo com as prioridades políticas administrativas estabelecidas pelo Poder Executivo e referendadas pelo Poder Legislativo.

Os recursos a serem arrecadados são estimados pelo Poder Executivo sob a forma de orçamento anual e podem ser suplementados sempre que houver necessidade e amparo legal. O orçamento deve retratar a política econômico-financeira do programa de trabalho anual do governo devendo ser executado pelos órgãos da administração direta e indireta.

A principal fonte de recursos do Estado é a arrecadação de tributos (impostos, taxas e contribuições). A esses, deve ser acrescentado todo um conjunto de receitas complementares: receita patrimonial, de serviços, de capital, etc. As receitas (e também as despesas) do Estado estão organizadas em categorias econômicas formadas pelas operações correntes e de capital. A organização e o desdobramento das receitas (e das despesas) em correntes e de capital, isto é, em categorias econômicas; tem por objetivo ordená-las para facilitar as atividades de planejamento, administração e contabilização dos recursos arrecadados, bem como padronizar esses procedimentos na administração pública, buscando formas eficientes de fiscalização e controle da



aplicação dos recursos públicos. Quanto à origem dos recursos do Estado, ou seja, as receitas podem ser do Tesouro e de outras fontes. As receitas são, usualmente, arrecadadas pelos órgãos que compõem a administração direta e as despesas denominadas de outras Fontes pela administração indireta.

Gemaque (2004) esclarece que os Estados, além da receita da vinculação de impostos próprios, contam também com as transferências constitucionais de impostos, contribuições do Salário-educação, operações de crédito e outros. O montante da arrecadação própria varia em função do grau de industrialização e desenvolvimento de cada Estado, assim como as transferências de impostos, uma vez que o retorno dos recursos se dá em função do volume arrecadado de cada ente federativo (IR, IPI, Seguro Receita, entre outros).

Considerando esse modelo de financiamento, os Estados mais ricos, contarão com uma maior disponibilidade de recursos. Nesse sentido, apresentam maior capacidade para financiar sua educação, com melhores condições e ampliação do padrão de qualidade, como também mais investimento na valorização do magistério. Os estados do Norte e Nordeste, ou seja, os mais pobres, apresentam maiores dificuldades, tanto na perspectiva da arrecadação, quanto na sua capacidade de investimento em educação. O Rio Grande do Norte se insere no conjunto de estados da Região Nordeste, com menor capacidade de arrecadação e, comumente, com menor investimento em educação.

No que se refere ao Fundef, Bassi e Fermino (2011) explicitam que, em cada estado da federação também redefiniu, com mais clareza, as competências educacionais dos estados e dos municípios, priorizando o financiamento ao ensino fundamental. Desse modo, coube aos municípios a responsabilidade pela educação infantil e pelo ensino fundamental; aos

estados, o ensino fundamental e médio. A função redistributiva e supletiva que coube à União, por meio da assistência técnica e financeira aos estados e aos municípios de acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu art. 211. Os referidos autores acrescentam ainda que:

A prioridade ao ensino fundamental foi traduzida pela elevação do percentual de subvinculação de 50%<sup>5</sup> para 60% da receita vinculada que os governos estaduais e municipais têm de obrigatoriamente aplicar na educação. Porém, a União foi poupada desse esforço, uma vez que sua participação financeira recuou para apenas 30% da sua receita vinculada e apenas para a complementação dos fundos estaduais cujo valor por aluno não alcança um valor mínimo por aluno definido nacionalmente. Por fim, a garantia de aplicação desses recursos foi obtida pela criação do Fundef em cada unidade da federação, o qual passou a recolher automaticamente a maior parcela daqueles 60% da receita vinculada de impostos para a educação de estados e municípios (BASSI e FERMINO, 2011, p. 4).

No que se refere à subvinculação dos 50%, deve ser investido, prioritariamente, no ensino fundamental. Conforme o art. 212 da CF (1988) trouxe mais problemas do que solução, afirmando que: “o governo central nunca pôde dispor de

---

5 A priorização do ensino fundamental é reafirmada ainda no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da CF de 1988 que diz: nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o poder público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental (BRASIL, 1988).

metade dos recursos previstos para investir na eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental”. Isso se deve, sobretudo, porque o Ministério da Educação tem investido mais de 50% dos seus recursos no ensino superior, de modo que, ao governo federal, poucas alternativas lhe restavam. Adotou-se, pois, a mudança no texto constitucional (BASSI e FERMINO, 2011).

A parcela significativa dos recursos redirecionados para o ensino fundamental provém do maior comprometimento da receita vinculada de impostos dos estados e municípios. A primeira etapa do sistema de subvinculação obriga a destinação de 60%, ao menos, da vinculação à manutenção do ensino fundamental. Numa segunda etapa, a parcela dos impostos mais importante que compõem esse percentual é resgatada de forma automática pelo Fundef e, logo, redirecionada para as redes que oferecem a modalidade regular desse nível de ensino. A terceira e última etapa, determina que, também, o mínimo de 60% da receita proveniente do Fundef destine-se à remuneração e à capacitação dos professores que atuem no ensino fundamental (BASSI, 2001).

O quadro 01 demonstra a estrutura do financiamento da educação no período de vigência do Fundef, evidenciando a origem dos recursos alocados pela União, estados, DF e municípios.

Quadro 01 – Estrutura do financiamento da educação básica nacional nas unidades federadas com o Fundef (1996-2006)

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
<b>1. Orçamentários (tesouro)</b>	<b>1. Orçamentários (tesouro)</b>	<b>1. Orçamentários (tesouro)</b>
Vinculação da receita de impostos (18%) para MDE	Vinculação da receita de impostos (25% ) para MDE	Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE
	Subvinculação do Fundef (5% das receitas do FPE, IPI Exp e ICMS)	Subvinculação do Fundef (15% das receitas de impostos e do FPM)
DRU (FEF/FSE)	<b>2. Transferências</b>	<b>2. Transferências</b>
<b>2. Contribuições sociais</b>	Salário-educação/ quota federal	Salário-educação/ quota estadual
Salário-educação/quota Federal	Orçamentários da União (exemplo: complementação do Fundef)	Salário-educação/ quota federal
Contribuição sobre o lucro líquido	Aplicação do Salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE	Orçamentários do Estado
Contribuição para a seguridade social	<b>3. Contribuição social</b>	Orçamentários da União
Receitas brutas de Prognósticos	Salário-educação/ quota estadual	Aplicação do Salário educação/ Quota federal e outras fontes do FNDE
<b>3. Outras fontes</b>	<b>4. Outros</b>	<b>3. Outros</b>
Operações de Crédito	Diretamente arrecadados	Diretamente arrecadados
Renda líquida da loteria Federal	Operações de Crédito	Operações de Crédito

Renda de órgãos Autônomos	Diversos	Diversos
Aplic. do Sal. educação/quota federal e outras fontes do FNDE		
Diretamente arrecadados		
Diversos		

Fonte: Castro (2001, p. 12).

A composição das receitas vinculadas à educação da União, Estados e Municípios e que irão compor o percentual mínimo de 18% para a União e 25% para os outros entes subnacionais.

Oliveira (2014) analisa que, o Fundef, em função das desigualdades regionais, foi fixado um valor mínimo nacional a ser reajustado, anualmente e, quando os estados não atingissem esse valor *per capita*, ocorreria a complementação pela União na forma de transferências. Nos caso em que o município não atinja o valor *per capita*, a União não seria obrigada a complementar o fundo. Assim, a questão da redistribuição fica restrita às divisas dos estados.

Findo o prazo de transitoriedade do Fundef, em 2007, entrou em vigor, por um período de 14 anos, o Fundeb, criado pela Emenda Constitucional nº. 53/2006, regulamentada pela Lei nº 11.494/2007. A referida Emenda incluiu o parágrafo 5º ao art. 211 da Constituição Federal esclarecendo a prioridade para o ensino regular básico. No parágrafo 5º do art. 212, o texto é alterado, substituindo-se a referência ao ensino fundamental pela educação básica no recebimento do Salário-educação. No mesmo artigo, a inclusão do parágrafo 6º estabelece cotas

estaduais e municipais proporcionais ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

No art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, altera-se o período de duração, bem como a composição do Fundo. Os impostos que já faziam parte do Fundef tiveram seu percentual aumentado de 15% para 20% em três anos. No inciso VII do art. 60 do ADCT é estabelecida a complementação da União em 2 bilhões no primeiro ano, 3 bilhões no segundo e 4,5 bilhões no terceiro e 10% dos valores total dos recursos que comporão o fundo a partir do 4º ano.

Assim, apesar dos impostos terem o seu percentual e os valores da complementação pela União majorados, houve, também, um incremento da despesa com a inclusão do financiamento da educação infantil, ensino médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Para resguardar o direito à educação, foram estabelecidas as fontes de financiamento, determinando a vinculação de recursos para a educação, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Quadro 02 – O financiamento da educação nacional com o Fundeb (2007-2020)

UNIÃO	
<p>ORÇAMENTÁRIOS (TESOURO)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordinários do tesouro</li> <li>- Vinculação da receita de impostos (18%) para MDE</li> </ul> <p>CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Salário-educação/ quota federal (1/3)</li> <li>- Contribuição sobre o lucro líquido</li> <li>- Contribuição para a seguridade social</li> <li>- Receitas brutas de prognósticos</li> </ul>	<p>MISTO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza</li> </ul> <p>OUTROS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Operações de Crédito</li> <li>- Renda líquida da loteria federal</li> <li>- Renda de órgãos autônomos</li> <li>- Aplicação do salário educação/ quota federal e outras fontes do FNDE</li> <li>- Diretamente arrecadados</li> <li>- Diversos</li> </ul>
ESTADOS	
<p>ORÇAMENTÁRIOS (TESOURO)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE</li> <li>- Subvinculação do Fundeb</li> </ul> <p>TRANSFERÊNCIAS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Salário-educação/quota federal</li> <li>- Orçamentários da União</li> <li>- Aplicação do salário educação/ quota federal e outras fontes do FNDE</li> </ul>	<p>CONTRIBUIÇÃO SOCIAL</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Salário-educação/ quota estadual (2/3)</li> </ul> <p>OUTROS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diretamente arrecadados</li> <li>- Operações de crédito</li> <li>- Diversos</li> </ul>
MUNICÍPIOS	
<p>ORÇAMENTÁRIOS (TESOURO)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE</li> <li>- Subvinculação do FUNDEB</li> </ul> <p>OUTROS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diretamente arrecadados</li> <li>- Operações de crédito</li> <li>- Diversos</li> </ul>	<p>TRANSFERÊNCIAS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Salário-educação/quota estadual</li> <li>- Salário-educação/quota federal</li> <li>- Salário-educação/ quota municipal</li> <li>- Orçamentários do Estado</li> <li>- Orçamentários da União</li> <li>- Aplicação do salário educação/ quota federal e outras fontes do FNDE</li> </ul>

O quadro 02 apresenta a composição da receita vinculada à educação da União, Estados e Municípios e que irão compor o percentual mínimo de 18% para a União e 25% para os outros entes subnacionais.

O Fundeb é um Fundo criado por todos os estados e nacionalmente, capturando recursos da vinculação dos municípios e dos estados, redistribuindo-os de acordo com o número de matrículas e não mais com base em subvinculações a uma ou outra etapa, mas em diferentes valores por aluno para todas as etapas, modalidades e tipos de atendimento da Educação Básica. A contribuição financeira da União aos fundos estaduais ficou estabelecida na própria lei que regulamentou o Fundeb em valores bem mais substanciais, mas ainda aquém da sua capacidade tributária dos entes subnacionais.

Outra parte provém de operações de crédito com agências internacionais e, por último, há fontes em que entram desde as aplicações financeiras do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) até os recursos arrecadados diretamente pelos sistemas de ensino (estaduais e municipais) e pelas instituições vinculadas ao setor privado.

Observa-se, também, que as receitas provenientes de transferências, mas que tenham como origem os impostos devem ser computadas, também, como impostos, para efeitos de vinculação ao financiamento da educação. Assim, os estados e o Distrito Federal devem adicionar à sua receita de impostos as transferências oriundas da União que tenham como base os impostos. De igual modo, os municípios incorporam à sua base de cálculo para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) as transferências do estado e da União que tenham como origem os impostos. Os fundos de participação dos estados e dos municípios são exemplos dessas transferências de recursos.



## O financiamento da educação no RN

Abordar o financiamento da educação no Rio Grande do Norte exige considerar a questão das necessidades, identificando os recursos disponíveis e estratégias para suas aplicações bem como o contexto do Fundo em nível nacional.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, de 1989, consoante a Constituição Federal de 1988, em seu art. 139, define: “o Estado e os municípios devem aplicar anualmente, nunca menos de vinte e cinco por cento (25%) da receita resultante de impostos, compreendido o proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (RIO GRANDE DO NORTE, 1989, p. 107).

A mesma Constituição Estadual, em seu art. 98, estabelece que, ao RN, compete as cobranças dos seguintes tributos: a) transmissão “causa mortes” e doação, de quaisquer bens ou direitos; b) operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações ou prestações se iniciem no exterior; c) propriedade de veículos automotores (RIO GRANDE DO NORTE, 1989) Assim sendo, a composição das Receitas decorre da arrecadação de impostos e de transferências.

A análise sobre financiamento da educação básica da rede estadual de ensino do RN (1996-2014) toma por base, os dados referentes ao Produto Interno Bruto – PIB, a participação do mesmo no financiamento da educação do Estado, as receitas próprias e transferidas, a apuração dos 25% definidos constitucionalmente aplicados em Manutenção e Desenvolvimento da Educação – MDE e ainda, a formulação dos recursos do Fundef e do Fundeb e a aplicação na remuneração dos profissionais do magistério.

Observa-se que os valores, a seguir, não foram corrigidos monetariamente e representam os gastos constantes nas demonstrações contábeis.

Quadro 03 – PIB do Rio Grande do Norte  
(1996-2014) (Em moeda corrente)

PERÍODOS	VALOR EM REAIS
1996	5.876.000.000
1997	6.669.225.000
1998	6.844.467.000
1999	7.647.781.000
2000	9.293.319.000
2001	9.833.650.000
2002	12.197.554.000
2003	13.515.095.000
2004	15.580.455.000
2005	17.869.516.000
2006	20.554.621.000
2007	22.925.563.000
2008	25.481.449.000
2009	27.905.000.000
2010	36.185.000.000
2011	40.993.000.000
2012	46,412.000.000
2013	51.518.000.000
2014	54.023.000.000

Fonte: Elaborado por Oliveira (2014) com dados do IBGE (1996-2014) e IDEMA RN nos sites <<http://brasilemsintese.ibge.gov.br/contas-nacionais/pib-valores-correntes>> e <http://www.idema.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=1359&ACT=null&PAGE=0&PARAM=null&LBL=Socioecon%C3%B4micos>.

Nota 1- Os dados do PIB referentes a 1996 a 2014 foram consolidados pelo IBGE.

O Quadro 03 apresenta o PIB em 1996 – primeiro ano do Fundef -, no valor de R\$ 5.876.000.000 e o PIB de 2006 – último ano do Fundef, no valor de R\$ 20.554.621.000. Um incremento de 249,80% para uma inflação de 92,73% medido pelo IPCA/IBGE. No período de 2006-2014 o PIB cresceu de R\$ 20.554.621.000 para R\$ 54.023.000.000, variação de 162,83% para uma inflação de 58,88%. A tabela demonstra que o PIB tem crescido a taxas superiores à inflação o que significa uma melhora na economia local.

No que concerne aos gastos com Educação em percentual do PIB, construiu-se o quadro a seguir, comparando o Brasil com o Estado do Rio Grande do Norte, observando-se os gastos com o ensino fundamental, médio e superior.

Quadro 04 – Percentual de investimento público direto em educação em relação ao PIB por nível de ensino - Brasil e RN (2000, 2006, 2011, 2012 e 2014)

Períodos	BR	RN	BR	RN	BR	RN	BR	RN	BR	RN
	2000	2000	2006	2006	2011	2011	2012	2012	2014	2014
Percentual PIB em educação	3,90	4,95	4,30	4,30	5,00	2,70	5,00	2,57	5,00	2,13
Ensino fundamental	2,40	3,35	2,70	1,47	2,90	1,09	2,80	1,16	2,70	0,98
Ensino médio	0,50	0,30	0,60	0,36	0,90	1,28	0,90	0,85	0,90	0,78
Ensino superior	0,70	0,17	0,70	2,12	0,80	0,33	0,80	0,32	0,80	0,35

Fonte: Elaborado por Oliveira (2017) com dados do DEED/INEP/MEC.

Nota 1: São considerados investimentos diretos aqueles aplicados diretamente nas instituições de ensino, como, por exemplo, os utilizados para a aquisição de livros didáticos, merenda e transporte escolar, pagamento de professores, obras e instalações para a melhoria das escolas.

O quadro 04 apresenta a participação do gasto em educação em percentual do PIB do Brasil e do RN, observando que, em 2000, o Estado aplicou em educação 4,95% do PIB, em 2006 o gasto passou para 4,30%, em 2011 recuou para 2,70% e encerrou 2014 com 2,13%. No caso da União verifica-se que em 2000 aplicou-se 3,90%, em 2006 subiu para 4,30%, em 2011 foi a 5,00% e encerrou 2014 com 5,00%. Quando se analisa o ensino por etapa e níveis - fundamental, médio (educação básica) e superior -, verifica-se que a União tem acrescido e/ou mantido a sua participação em todos os períodos e que o Estado do RN reduziu a participação no ensino fundamental de 4,95% em 2000 para 2,13% em 2014 e subiu no ensino médio, passando de 0,30% em 2000 para 0,78% em 2014 e o superior cresceu de 0,17% para 0,35%. Nessa direção, observou-se que a União tem mantido em equilíbrio a participação do PIB nos diversos níveis de ensino, acrescentando valores em todos. Entretanto, o RN optou pela redução no ensino fundamental e incremento no ensino médio e superior.

O quadro 05 evidencia as receitas do Estado, na primeira coluna têm-se as receitas próprias – ICMS, IRRF, IPVA, ITCD, Multa e Juros da Dívida Ativa – e as transferências constitucionais obrigatórias por parte da União.

Quadro 05 – Receitas próprias e transferências dos recursos no RN (1996-2014)

PERÍODOS	RECEITAS PRÓPRIAS	TRANSFE-RÊNCIAS	RECEITAS PRÓPRIAS E TRANSFE-RÊNCIAS
1996	422.758.082	369.734.591	792.492.673
1997	508.795.234	412.593.232	921.388.466
1998	577.271.315	459.669.598	1.036.940.913
1999	683.223.835	508.739.006	1.191.962.841
2000	873.687.381	625.465.740	1.499.153.121
2001	1.013.533.800	719.558.159	1.733.091.959
2002	1.140.116.492	888.632.688	2.028.749.180
2003	1.329.653.790	922.493.020	2.252.146.810
2004	1.572.835.738	1.015.137.842	2.587.973.580
2005	1.861.213.116	1.277.246.079	3.138.459.195
2006	2.231.921.706	1.476.662.398	3.708.584.104
2007	2.278.866.201	1.633.983.911	3.912.850.112
2008	2.617.105.728	1.972.064.596	4.589.170.324
2009	2.797.065.673	1.885.153.602	4.682.219.275
2010	3.283.914.320	2.093.755.299	5.377.669.619
2011	3.709.987.629	2.502.046.895	6.212.034.524
2012	4.280.540.015	2.616.737.987	6.897.278.002
2013	4.725.420.527	2.850.621.576	7.576.042.104
2014	5.128.171.876	3.027.637.438	8.155.809.315

Fonte: Elaborado por Ferreira (2014) e Oliveira (2014) com dados das Demonstrações Contábeis. Disponível no site: <[www.seplan.rn.gov.br](http://www.seplan.rn.gov.br)>;<[www.fnde.gov.br/siope/o\\_que\\_e.jsp](http://www.fnde.gov.br/siope/o_que_e.jsp)>.

Notas:

- 1- Após a soma dos impostos devem ser acrescidos os juros de mora e a dívida ativa.
- 2- Nos exercícios de 1996 a 1999 tem-se o IRRF e o adicional sobre o IRRF.
- 3- Os exercícios de 1996 a 2005 foram coletados na Seplan/RN.
- 4- Os exercícios de 2006 a 2014 foram coletados no SIOPE/FNDE/MEC.

Analisando os dados do quadro 05 é possível perceber – período de 1996-2014 – que o movimento das receitas próprias da série estudada é crescente, representando um incremento de 1.115%, sendo esse fato, do ponto de vista da arrecadação no Estado bastante positivo, como também do ponto de vista dos recursos para a Educação. As transferências também são crescentes, porém, cresceram tão somente 720%. No somatório de impostos próprios e transferências, o crescimento médio foi de 929 %.

## **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE): receitas dos Fundos (Fundef e Fundeb) e aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da rede estadual do RN (1996 a 2014)**

142

A preocupação com a definição das despesas com MDE, que tem origem na LDB, Lei nº 4.024/61 e continuidade na Lei nº 7.348, de 1985, inspira os arts. 70 e 71, que, embora contenham avanços, continuam apresentando problemas e contradições com outros artigos. O avanço está no detalhamento (se bem que ainda insuficiente) do que os governantes podem considerar despesas a que se vincula o percentual mínimo. Alguns programas, tais como: merenda escolar, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica e outras formas de assistência social nas escolas, não podem mais ser inseridas nas despesas com MDE, ainda que as autoridades continuem sendo obrigadas a proporcioná-los. Também “obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar”, não podem ser consideradas despesas em MDE (DAVIES, 2007).

A LDB, Lei nº 9.394/96, definiu o que são despesas que podem ser consideradas de MDE, conforme os incisos I a VII. Porém, segundo Davies (2007), deixa lacunas que permite irregularidades que as autoridades costumam explorar. O inciso III, por exemplo, o uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; permite que todas as despesas dos hospitais-escola das universidades sejam incluídas no percentual mínimo de MDE, quando é sabido que uma parte significativa dessas despesas se destina ao atendimento médico à população em geral, sem nenhuma vinculação direta e imediata com o ensino. O inciso V: realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino é deficiente porque não impõe um limite aos gastos com a burocracia (atividades-meio), que, por controlar o uso dos recursos, costuma tentar se apropriar de parcelas vultosas do orçamento da educação, deixando minguidos recursos para quem é realmente produtivo (nas atividades-fim). O inciso VI, por sua vez, ao permitir que a concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e *privadas* seja considerada como MDE, contradiz de modo flagrante o *caput* do art. 69, que estabelece o percentual mínimo, apenas, para o ensino público, excluindo, portanto, as escolas privadas do percentual destinado à MDE.

O art. 71 da citada LDB, em seus incisos de I a VI, define as despesas que não são consideradas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

O fato de se garantir, em lei, a vinculação de recursos para a educação não significa o cumprimento pelos governos da norma legal. A vinculação de recursos à educação sempre envolve decisões políticas, quanto a sua manutenção. Em governos eleitos democraticamente, a vinculação permanece, sendo retirada em governos militares, como aconteceu no ano de 1967. A esse respeito, França (2009) considera que a vinculação



se constitui em uma garantia de aplicação de recursos numa função que deve ser pública.

O quadro, a seguir, apresenta a receita bruta – receitas próprias e transferências, as deduções, transferências constitucionais obrigatórias aos municípios e apuração da base de cálculo do MDE.

Quadro 06 – Receitas, deduções constitucionais e a apuração dos 25% dos recursos para MDE no RN (1996-2014)

PERÍ- ODOS	RECEITA BRUTA	DEDUÇÕES	BASE DE CÁLCULO - MDE	25% PARA MDE
1996	792.492.673	109.809.257	682.683.416	170.670.854
1997	921.388.466	129.781.129	791.607.337	197.901.834
1998	1.036.940.913	125.329.923	911.610.990	227.902.747
1999	1.191.962.841	182.507.493	1.009.455.348	252.363.837
2000	1.499.153.121	223.136.878	1.276.016.243	319.004.060
2001	1.733.091.959	260.411.160	1.472.680.799	368.170.199
2002	2.028.749.180	276.608.353	1.752.140.828	438.035.207
2003	2.252.146.810	374.941.377	1.877.669.428	482.743.587
2004	2.587.973.580	375.629.046	2.212.299.130	553.074.782
2005	3.138.459.195	437.380.742	2.701.078.456	675.269.614
2006	3.709.513.502	515.987.669	3.193.525.833	798.381.458
2007	3.912.850.112	555.976.019	3.356.874.093	839.218.523
2008	4.589.170.324	622.318.500	3.966.851.828	991.712.957
2009	4.682.219.275	666.819.639	4.015.399.638	1.003.849.909
2010	5.377.669.619	778.527.375	4.599.142.249	1.149.785.562
2011	6.212.034.524	867.060.377	5.344.974.151	1.336.243.538
2012	6.897.278.002	997.750.216	5.899.495.679	1.474.873.920

2013	7.576.042.104	1.105.953.184	6.470.088.919	1.502.218.108
2014	8.155.809.315	1.198.582.181	6.957.227.133	1.606.053.354

Fonte: Elaborado por OLIVEIRA (2014) com dados das demonstrações contábeis. Disponível em: <[www.seplan.rn.gov.br](http://www.seplan.rn.gov.br)>; <[www.fnnde.gov.br/siope/o\\_que\\_e.jsp](http://www.fnnde.gov.br/siope/o_que_e.jsp)>

O quadro 06 acima, evidencia a apuração da receita e as deduções obrigatórias, somente após este cálculo obtêm-se a receita disponível, momento em que é aplicado o percentual de 25% a ser gasto em educação. No caso em tela fica evidente que, em média, 14% dos recursos arrecadados pelo Estado são distribuídos aos municípios potiguares. Observa-se ainda ter havido um incremento de 845% no valor a ser dispendido com Educação.

Com a Emenda Constitucional nº 14/1996, foram promovidas as primeiras alterações na trajetória de aplicação dos recursos da vinculação que vigoraram entre 1998 e 2006. A referida EC estabeleceu um dispositivo que fez com que os Estados e os Municípios tivessem de destinar, pelo menos, 60% da vinculação exclusivamente ao ensino fundamental. O Fundef foi constituído com a função contábil de reter grande parte da receita daqueles 60% da vinculação e redistribuí-las, proporcionalmente, de acordo com as matrículas no ensino fundamental em cada rede. Desse modo, tornou-se uma fonte importante de receita, ainda que decorrente da própria vinculação. Com esse mecanismo, o Governo Estadual e os Municípios poderiam, por meio da expansão das matrículas de ensino fundamental, recuperar a receita retida e até buscar fonte adicional de recursos. Desde então, cada matrícula passou a corresponder a um valor por aluno/ano, havendo, assim, um grande incremento da municipalização do ensino fundamental.

Poderão ser remunerados com a parcela dos 60% dos recursos do Fundef, além dos profissionais do quadro ou tabela permanente dos respectivos Governos Estaduais e Municipais, os professores do ensino fundamental que estejam atuando, efetivamente, na condição de substituto de professor titular, legal e temporariamente, afastado das suas funções docentes e que sejam contratados por tempo determinado com base no disposto no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, (BRASIL, 1988), desde que em efetivo exercício.

Com a Lei nº 11.494/07 (BRASIL, 2007), a questão da valorização profissional continua central. Porém, passou a especificar as responsabilidades de estados e municípios com a política de valorização dos profissionais da educação da seguinte forma: art. 40, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar: I - a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública; II - integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola; III - a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem. De acordo com Parágrafo ÚNICO (BRASIL, 2007), os Planos de Carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas à melhoria da qualidade do ensino.

A referida lei que regulamenta o Fundeb, em seu art. 22, (BRASIL, 2007), garante a remuneração dos profissionais docente, conforme o exposto, art. 22. Pelo menos “60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública” (BRASIL, 2007, p. 9). O Parágrafo único define que, para os fins do disposto no caput desse artigo, considera-se:

I - remuneração o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente (BRASIL, 2007, p. 10).

O papel equalizador existente dessa política de financiamento da educação, destacando a valorização dos profissionais da educação mediante a melhoria salarial decorrente da subvinculação de parte dos recursos (60%) à remuneração dos profissionais do magistério é considerado como positivo.

A remuneração compreende o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito

Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes, de responsabilidade do empregador. Os itens que compõem a remuneração, para fins da aplicação do mínimo de 60% do Fundeb, incluem:

- a) salário ou vencimento; b) 13º salário, inclusive 13º salário proporcional; c) 1/3 de adicional de férias;
- d) férias vencidas, proporcionais ou antecipadas; e) gratificações inerentes ao exercício de atividades ou funções de magistério, inclusive gratificações ou retribuições pelo exercício de cargos ou funções de direção ou chefia; f) horas extras, aviso prévio, abono;
- g) salário família, quando as despesas correspondentes recaírem sobre o empregador; h) encargos sociais (Previdência e FGTS) devidos pelo empregador, correspondentes à remuneração paga na forma dos itens anteriores, observada a legislação aplicável à matéria (BRASIL, MEC, 2008, p 19-20).

A Lei nº 11.494/07 (BRASIL, 2007), determinou também, em seu art. 41, que o poder público deveria fixar, em lei específica, o Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica (PSPN). O Projeto de Lei que tratou do PSPN tramitou por quase um ano no Congresso Nacional e se transformou na Lei nº 11.738/08 (BRASIL, 2008), em 16 de julho de 2008.

Dando sequência à análise dos recursos do RN, observa-se a partilha dos Fundos em relação à valorização dos profissionais do magistério, especificamente à remuneração para o período 1998-2014.

Quadro 07 – Aplicação dos recursos do Fundef e Fundeb com a remuneração dos profissionais do magistério no estado do RN, no período de 1998 a 2014.

EXERCÍCIOS	MDE 40% FUNDEF (20%) FUNDEB (25%)	PERCENTUAL	REMUNERAÇÃO (60%)	PERCENTUAL
1998	98.612.722	23,34	82.134.536	76,66
1999	110.086.680	17,84	99.441.298	82,16
2000	131.692.619	26,16	124.291.494	73,84
2001	148.086.898	22,38	139.601.519	77,62
2002	167.352.859	20,23	151.437.602	79,77
2003	170.300.101	12,82	159.417.925	87,18
2004	180.315.548	0,94	168.468.816	99,06
2005	205.069.184	1,2	202.635.372	98,80
2006	235.740.845	1,1	226.566.109	98,90
2007	305.264.926	8,87	277.595.593	89,04
2008	433.659.238	14,52	370.648.473	85,47
2009	472.127.026	14,17	405.179.414	85,82
2010	532.341.819	21,68	415.249.092	76,90
2011	628.488.914	19,67	504.243.784	79,87
2012	688.495.633	10,36	617.098.811	89,63
2013	717.918.760	13,28	597.810.951	83,27
2014	805.327.043	19,30	672.689.679	83,53
Total	4.507.635.012		3.944.009.838	

Fonte: Elaborado por OLIVEIRA (2014) com dados das demonstrações contábeis. Disponível em: <<http://tede.biblioteca.ufpb.br/bitstream/tede/4597/1/arquivototal.pdf>> período 1998-2001; <[www.seplan.rn.gov.br](http://www.seplan.rn.gov.br)>, período 2002-2004; <[www.fnde.gov.br/siope/o\\_que\\_e.jsp](http://www.fnde.gov.br/siope/o_que_e.jsp)>, período de 2005-2014.

O quadro 07 apresenta o valor de R\$ 4.507.635.012 recebido pela rede estadual a título de transferência do Fundef e Fundeb e a importância de R\$ 3.944.009.838 despendida com a remuneração do magistério no período de 1998-2014. Não há dados para o período de 1996-1997, pois a política de Fundos foi efetivamente implantada nacionalmente, em 1998. Nesta direção observa-se ter ocorrido, em média, um gasto de 86% com remuneração dos profissionais do magistério e tão somente 14% com manutenção, período de 1998-2006 e 84% com remuneração e 16% com manutenção, período 2007-2014. Ressalta-se, ainda, que o valor de R\$ 14.018.901.362 aplicado em educação no período de 1998-2014 quando comparado com o valor de R\$ 3.944.009.838 despendido em remuneração equivale a 28% da despesa com educação.

## **Considerações finais**

Com a reestruturação da gestão dos recursos financeiros destinados à educação, pretendeu-se que o Fundef trouxesse resultados, tais como: universalização do ensino fundamental, equidade na distribuição de recursos entre os entes federados, redução das disparidades regionais, melhoria da qualidade na educação, valorização do magistério e participação da sociedade no processo de acompanhamento e aplicação dos recursos destinados à educação. Esses dois últimos resultados foram pretendidos, principalmente, por meio da subvinculação de, no mínimo, 60% dos recursos do Fundef para a remuneração docente e da criação de conselhos de acompanhamento e controle social no âmbito dos Municípios, Estados e União, respectivamente (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2011).

O Fundef não trouxe não somente promessas, mas também gerou grandes expectativas da comunidade educacional,

sobretudo, quanto à elevação do padrão de atendimento ao ensino fundamental e à valorização do magistério desse nível de ensino. Embora a sua criação não tenha significado aportes de novos recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, relativamente aqueles já estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, a definição de novos mecanismos de distribuição dos recursos, ocorreu por meio da subvinculação de 15% de vários impostos que compõem o Fundef. Posteriormente, essa mesma expectativa é criada em relação ao Fundeb, passando de 15% para 20%, a subvinculação de vários impostos para a sua formação.

O Fundeb é de âmbito estadual e o Fundo de cada Estado é independente (os recursos dos Fundeb's dos diversos Estados e Distrito Federal não se misturam) e, para cada Estado e Distrito Federal, é calculado e publicado (art. 15, III, da Lei nº 11.494/2007) o valor por aluno/ano<sup>6</sup>, tomando-se como base os parâmetros do respectivo Estado/Distrito Federal (recursos e alunos), associados aos fatores de ponderação fixados para o exercício. Esse valor *per capita* estadual/distrital é utilizado na distribuição dos recursos do Fundo do respectivo Estado/Distrito Federal. Porém, há situações em que esses valores *per capita* são inferiores aos valores mínimos nacionais por aluno/ano, dos diversos segmentos da educação básica. Na

---

6 1-Despesa anual por aluno, ou seja, medida de caráter não-financeiro dos recursos ou '*inputs*' educacionais. 2. Custo por aluno, por ano, relacionado a um nível determinado de ensino. Consegue-se dividindo as despesas totais do nível específico de ensino de um determinado ano, pelo número de alunos do mesmo nível e ano. 3. Pode compreender o orçamento-aluno - disponibilidade orçamentária por aluno; o custo-benefício - investimentos em níveis e modalidades educacionais que conseguem maiores taxas de retorno econômico - e o custo-qualidade que envolve critérios objetivos e subjetivos de aferição de desempenho, além de avaliações que abrangem a dinâmica das necessidades do sistema (VERHINE, 2005, p. 2).



Unidade Federada onde isso ocorre, a diferença é assegurada com recursos da Complementação da União ao Fundeb (art. 4º da Lei nº 11.494/2007).

No estabelecimento do valor-aluno-ano, o principal parâmetro utilizado constituiu-se das estimativas de recursos de impostos disponíveis, considerando a vinculação e os Fundos constitucionalmente estabelecidos. Assim, a prioridade está condicionada aos recursos orçamentários, e não necessariamente às prioridades educacionais. A compreensão da formatação dos recursos a partir do custo aluno/ano é importante para o entendimento do Fundef e do Fundeb no Rio Grande do Norte.

A partir das análises dos dados constatou-se que, o Rio Grande do Norte aplicou 4,95% do PIB em 2000, recuando para 2,13% em 2014, observando significativas perdas de investimento público direto em educação. Em contrapartida a união apresenta um movimento inverso, aplicando em 2000, 3,90%, crescendo para 5,00%, em 2014. A redução de investimento no RN se deu na etapa do Ensino Fundamental, ocorrendo um maior incremento. Entretanto, o RN optou pela redução no Ensino Fundamental e um maior acréscimo no Ensino Médio e Ensino Superior.

Portanto, conclui-se que, o Rio Grande do Norte, período 1996-2014, que o PIB cresceu 819%, as receitas foram corrigidas em 929%, os recursos aplicados em MDE subiram 845%. Entretanto o percentual do PIB gasto em educação reduziu-se de 4,95% para 2,13% possivelmente em virtude do incremento nas transferências às redes municipais e pagamento de inativos. Neste sentido, o RN não alcançará os 7% do PIB em Educação conforme preconizado no Plano Estadual de Educação

No que se refere as receitas próprias e transferências dos recursos no RN, no período estudado, observou-se um

crescimento positivo, tanto das receitas próprias, quanto das transferências, equivalentes na série estuda, a 1.115% e 720% reciprocamente.

Considerando o total das receitas, constata-se que a receita própria é maior que a recebida através das transferências. Esse fato denota um desequilíbrio entre a receita tributária própria e as transferências, pois o Estado depende a cada ano de um incremento em sua arrecadação tributária para cobrir as despesas crescentes com as políticas sociais, em especial a educação. Nesse sentido, a redução nas transferências obrigatórias por parte da União, em virtude das reduções do IPI e IR, em especial, a partir da crise de 2008, torna o Estado refém de outros recursos a serem transferidos, através de convênios e/ou contratos pelo Governo Federal.

Após o somatório das receitas e a dedução das transferências obrigatórias, apura-se os 25% para a MDE. No RN, período 1996-2014), constata-se um incremento de 845% no valor a ser investido em Educação. Verifica-se, todavia, que em média, 14% dos recursos arrecadados pelo Estado são distribuídos aos municípios potiguares conforme exigência da legislação dos Fundos.

No que se refere a aplicação dos recursos do Fundef e do Fundeb com a remuneração dos profissionais do magistério no estado do RN, houve um investimento correspondente, a 84% com a remuneração e tão somente 16% com manutenção, no período estudado. No período de 1998 a 2014 foram investidos 14.018.901.362, em educação e com remuneração dos profissionais do Magistério abarcados pelo Fundef/Fundeb somente R\$ 3.944.009.838, ou seja, 28%.

Por fim, evidencia-se que os seus recursos apontados para a educação são insuficientes e precisam de uma melhor gestão

para a necessária expansão e oferta com qualidade de ensino e a devida valorização dos profissionais do magistério, em especial após a adoção do novo regime fiscal (EC nº 95/2016). Essa tem sido uma bandeira de luta de educadores, entidades e movimentos na área da educação brasileira.

## Referências

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

BASSI, Marcos Edgar. *Gestão e financiamento da educação básica: repercussões do Fundef em sete municípios paulistas*. Doutorado em Educação. São Paulo: PUC/SP, 2001.

BASSI, Marcos Edgar, FERMINO, Phelipe Pires. *O atendimento à educação básica em Santa Catarina: repercussões do Fundef e do Fundeb na matrícula pública*. Artigo apresentado no Seminário da pesquisa nacional - Remuneração dos professores das escolas públicas de educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas aprovada pelo programa Observatório da Educação do MEC/UNIFESP, 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* (versão atualizada com emendas constitucionais). Brasília, 1988. Disponível em: <<https://legislação.planalto.gov.br>>. Acesso em: 3 ago. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 14, de 12 de dezembro 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. Brasília, 1996a.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm)>. Acesso em: 31 jul. 2014.

BRASIL, Ministério da Educação e Cultura. *Emenda constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006*. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 15 ago. 2010.

BRASIL. *Emenda constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009*. Acrescenta § 3º ao art. 76 do ADCT para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da DRU o incidente sobre os recursos destinados à MDE de que trata o art. 212 da CF, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, 2009. Diário Oficial da União. Brasília, 2009.

BRASIL. *Emenda Constitucional Nº 95/2016*. 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/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)>. Acesso em: 16 de jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. *Lei 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. Brasília, 2007f. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 04 abr. 2014.

BRASIL. *Lei 11.497 de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Brasília. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm)>. Acesso em: 17 jun. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. *Lei nº 11.738 de 16 de junho de 2008*. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm)>. Acesso em: 17 jun. 2017.

CASSEB, Paulo Adib. *Federalismo: aspectos contemporâneos*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999. (Coleção Saber Jurídico).

CASTRO, Jorge Abraão de. Financiamento da Educação no Brasil. *Em Aberto*. Brasília, v. 18, n. 74, p 11-32, dez, 2001.

CASTRO, Jorge Abrahão. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. *Educação e federalismo: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

DAVIES, Nicholas. *Aplicação dos Recursos vinculados à educação*: as verificações do Tribunal de Contas de Mato Grosso. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, v. 88, n. 219, p. 345-362, mai/ago. 2007,

FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos. *O FUNDEF e o FUNDEB como política de financiamento para a valorização do magistério*: efeitos na carreira e na remuneração dos professores da rede pública estadual de ensino do RN. 2014. 353f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

FRANÇA. *Gestão e Financiamento da Educação*: o que mudou na escola? Dinheiro Direto na Escola. FUNDEF. Natal: Edufrn - Editora da UFRN, 2005.

FRANÇA, Magna. A política de financiamento e a valorização dos profissionais da educação na perspectiva do novo PNE (2011).

In: CONFERÊNCIA – AFIRSE, 2009, João Pessoa, PB. **Anais...**  
João Pessoa, PB: AFIRSE, 2009.

GEMAQUE, Rosana M. Oliveira. *Financiamento da Educação – O FUNDEF na Educação do Pará: Feitos e Fetiches*. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação da Universidade do Estado de São Paulo, 2004.

GURGEL, Rogério Fernandes. *A (des) valorização do magistério potiguar nos anos de 1990: mapeando restrições na carreira e remuneração dos professores da educação básica*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, 2006.

OLIVEIRA, Edmilson Jovino de Oliveira. *O Financiamento da educação (1996-2012) e o regime de colaboração: a rede pública estadual de ensino do Rio Grande do Norte*. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; TEIXEIRA, Beatriz de Basto. *Do Fundef ao Fundeb: A qualidade ainda fora de pauta*. Disponível em: <<http://www.ufst.edu.br>>. Acesso em: maio 2011.

PEREIRA, João Arami Martins. *Finanças públicas municipais: relação de dependência entre receita transferida e receita própria dos municípios do estado do Rio Grande do Sul 1989-1998*. Ijuí, RS, 2002. Disponível em: <[www.fee.tche.br](http://www.fee.tche.br)>. Acesso em: jun. 2012.

RIO GRANDE DO NORTE. *Constituição do Estado do Rio Grande do Norte de 1989*. Natal, 1989. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70437/CE\\_RioGrandedoNorte.pdf?sequence=1](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70437/CE_RioGrandedoNorte.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 17 jun. 2017.

UNESCO. CEPAL. *Financiamento y gestión de la educación em América latina y el Caribe*. San Juan, Puerto Rico, 2004.

# **A Valorização dos Professores do Ensino Básico e Secundário em Portugal, em tempo de austeridade: o que dizem os números**

*Belmiro Gil Cabrito*

A crise económica e financeira que ocorreu à escala mundial após 2008 atingiu a maior parte dos países, entre os quais, Portugal que registou, nos anos posteriores a 2008, uma quebra sem precedentes na economia com o PIB a registar evolução real negativa e o endividamento externo a ultrapassar o valor do PIB.

Perante a iminência de uma situação de bancarrota, Portugal através de um governo de centro-direita, “solicitou” ajuda à “comunidade Internacional” da qual decorreu um “resgate” da economia portuguesa por três instituições internacionais que viriam a designar-se por Troika (o Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu e a União Europeia).

Por estas instituições, foi concedido a Portugal um empréstimo que permitiu a “saída” da crise; todavia, esse empréstimo exigiu que fossem aplicadas medidas específicas de âmbito económico e financeiro e que constituíram o que foi apelidado de “políticas de austeridade”. Tais políticas concretizaram-se, em termos muito resumidos, em medidas que conduziram à contracção da economia, no pressuposto de que a diminuição do consumo interno e da despesa social do Estado permitiria o equilíbrio das contas públicas e das contas com o exterior.

Em consequência da diminuição da actividade económica assistiu-se, nomeadamente, ao encerramento/falência de milhares de pequenas e médias empresas, ao aumento incontrolado do desemprego e à diminuição drástica da despesa pública para o que o governo recorreu a congelamento e cortes nas pensões de aposentaria e no vencimento dos funcionários públicos, ao despedimento dos funcionários públicos, à diminuição das despesas públicas com a saúde, a segurança social, a justiça e a educação e à diminuição do investimento público.

Neste artigo, pretende dar-se conta desse período da economia portuguesa, através de diversos indicadores bem como evidenciar as consequências das políticas de austeridade na educação básica e secundária nomeadamente no que se refere aos professores deste nível de ensino.

O presente artigo é composto por 4 secções, para além da presente Introdução. Na secção 1 descreve-se, de forma breve, o Sistema Educativo português. De seguida, são apresentados alguns indicadores e respectiva evolução sobre o país e a sua economia. Na secção 3, são apresentados dados que dizem respeito, especificamente, ao sector educativo a que se segue uma análise do processo de valorização/desvalorização dos professores da educação básica. O artigo termina com algumas considerações conclusivas e referências.

## **Sistema Educativo Português**

### *Estrutura*

O sistema educativo português engloba, na sua via regular, a educação pré-escolar, o ensino básico e secundário e o ensino superior.



A Educação Pré-Escolar é destinada às crianças com idade compreendida entre os 3 e os 5 anos. Desde há dois anos que este nível de ensino é obrigatório para as crianças com a idade de 5 anos, estando em vias de se alargar essa obrigatoriedade para todos a partir dos 3 anos.

O Ensino Básico, que vai dos 6 aos 15 anos de idade, é constituído por 3 ciclos:

- 1.º Ciclo: dos 6 aos 9 anos
- 2.º Ciclo: dos 10 aos 11 anos
- 3.º Ciclo: dos 12 aos 14 anos.

O Ensino Secundário, constituído pela 10<sup>a</sup>, 11<sup>a</sup> e 12<sup>a</sup> séries, é destinado aos jovens dos 15 aos 17 anos e é o nível académico obrigatório para os jovens se candidatarem ao ensino superior.

160

De registar que o Ensino Básico e Secundário constituem a “escolaridade obrigatória” pelo que o objectivo do sistema é que todos os jovens da *coorte* respectiva estejam na escola entre os 6 e os 18 anos de idade (actualmente, desde os 5 anos de idade, em virtude de ser obrigatória a frequência da Educação Pré-Escolar a partir dos 5 anos de idade).

O Ensino Superior, após a assinatura da Declaração de Bolonha, também é constituído por 3 ciclos:

- 1º ciclo: Graduação - Com a duração de 3 anos, atribui o grau de Licenciado.
- 2º ciclo – Com a duração de 2 anos, atribui o grau de Mestre.
- 3º ciclo – Com uma duração de 3 a 4 anos, atribui o grau de Doutor. O 1º ano do curso de doutoramento é

designado por Curso de Formação Avançada e atribui um diploma.

O Ensino Superior possui uma natureza dual, sendo proporcionado por universidades e por institutos Superiores Politécnicos. Os Institutos Superiores Politécnicos encontram-se mais vocacionados para formações mais ligadas ao mercado de trabalho e não podem conceder doutoramentos.

### *Provisão/rede educativa*

Em Portugal, o principal provedor de educação é o Estado, ainda que existam, também, instituições privadas em todos os níveis de ensino.

A maior parte da população escolar frequenta Jardins de Infância, Escolas Básicas e Secundárias, Institutos Superiores Politécnicos e Universidades públicos. De registar que a rede pública tem capacidade para acolher qualquer jovem que procura educação, independentemente do nível de ensino. Quer dizer, o ensino privado, em Portugal, não colmata, no momento, qualquer falha do ensino público.

A oferta do Estado, particularmente na Educação Pré-Escolar e 1º Ciclo do Ensino Básico é complementada por IPSS – Instituições Particulares sem Fins Lucrativos, instituições para-públicas, por vezes de natureza confessional, que são parcialmente financiadas pelo Estado.

Algumas das Instituições Privadas, assinam com o Estado/Ministério da Educação protocolos/ contratos de cooperação para proverem ensino em determinados domínios, complementando a oferta pública de educação e são financiadas pelo Estado nos termos do contratualizado.

A rede estatal de ensino público abrange a totalidade do país sendo que em todas as localidades existe oferta pública para a escolaridade obrigatória. O ensino superior público é disponibilizado por 12 universidades, 1 instituto superior universitário e 15 institutos superiores politécnicos (um em cada capital de distrito).

### *Ser professor: exigências académicas*

Uma evidência no domínio da formação exigida aos professores em Portugal, é o elevado nível académico que têm de possuir para poderem ingressar na carreira docente.

Para aceder à carreira do Ensino Pré-escolar, Básico e Secundário, o candidato a professor tem de possuir uma Licenciatura/graduação científica (3 anos de Ensino Superior) na área de especialidade e o Mestrado em Ensino da área de especialidade (2 anos).

No curso de Mestrado em Ensino, o futuro professor tem de frequentar unidades curriculares da área científica da especialidade, unidades curriculares na área pedagógica (formação de professores, didáctica, desenvolvimento curricular, psicologia da educação, avaliação, TIC e deontologia profissional) e, ao longo dos dois anos do curso, tem de realizar períodos de prática lectiva em escolas básicas e secundárias supervisionados por um professor titular da escola onde estão a praticar/estagiar e por um professor da instituição de ensino superior onde se encontram a frequentar o curso de mestrado em ensino.

Para se profissionalizarem enquanto professores do ensino pré-escolar e do 1º e 2º ciclos do ensino básico, o curso de mestrado é realizado nas Escolas Superiores de Educação, unidades orgânicas pertencentes aos Institutos Superiores

Politécnicos. Os candidatos a professores do 3º ciclo do ensino básico e do ensino secundário realizam o mestrado nos Institutos/Faculdades de Educação, unidades orgânicas das Universidades.

Para ingressar no Ensino Superior, o candidato tem de possuir o grau de Doutor na área científica correspondente. O grau de doutor só é concedido por Universidades.

De registar que estas exigências de formação para o ingresso na carreira docente são comuns tanto para o ensino público como para o ensino privado.

### *Financiamento*

Um outro vector que é estruturante dos sistemas educativos é o do financiamento sendo que o modelo de financiamento adoptado num país é determinante do desenvolvimento da própria educação, nesse país (Cabrito, 1999, 2002; Cerdeira, 1999). Em Portugal, e no que diz respeito ao ensino público, o que prevalece é a gratuidade. Assim:

- A Educação Pré-Escolar, o Ensino Básico e o Ensino Secundário públicos são gratuitos sendo que, desde 2015/2016 que o Governo tem vindo a perseguir uma “política de manual escolar”, disponibilizando manuais escolares no 1º ciclo do ensino básico de forma gratuita para meninos e meninas oriundos de estratos sociais menos favorecidos. De referir, ainda, que a tendência é a de alargar esta medida de política a todos os estudantes, independentemente da sua origem social.
- No Ensino Superior Público, desde 1992 que os estudantes pagam uma taxa de frequência cujos valores se aproximam dos valores abaixo:

- 1º ciclo/ graduação – cerca de 1000€/ano, sendo(o valor desta taxa estipulada pelos órgãos directivos instituições dentro de um intervalo fixado pelo Ministério do Ensino Superior;
- 2º ciclo – taxa de frequência variável; em muitas instituições, essa taxa é de montante igual ao montante exigido na graduação. Todavia, o estabelecimento de uma taxa de frequência no 2º ciclo é da responsabilidade da instituição de ensino superior, no exercício da sua autonomia e pode ultrapassar, largamente, os 1000€ por ano.
- 3º ciclo – a taxa de frequência para doutoramento é variável, da responsabilidade dos órgãos próprios das instituições e situa-se na ordem dos 2500€ a 5000€ por ano.

No ensino privado, em qualquer nível educativo, os estudantes pagam taxas de frequência. É normal que a mensalidade no ensino privado e em qualquer dos níveis se situe nos 300-400€/mês, sendo as mensalidades ainda mais elevadas no ensino superior.

## **Alguns dados sobre Portugal**

De seguida apresentam-se alguns dados referentes a Portugal que permitem perceber melhor o contexto de austeridade que o país e os portugueses passaram na última década. O Quadro 1 representa, de forma breve, o retrato do país.

Quadro 1 – Retrato breve de Portugal

	1961	1981	2001	2011	2015
População, milhares	8.865,0	9.851,3	10.362,7	10.557,6	10.358,1
Idosos por cada 100 jovens	nd	45,4	101,6	125,8	143,9
Taxa de anal-fabetismo (%)	Cerca de 30	18,6	9,0	5,2	Cerca de 0,0
% população com ensino superior	nd	Nd	6,8	13,2	17,1
Taxa de desemprego (%)	nd	Nd	4,0	12,7	12,4
Pensionistas em percentagem da população (*)	nd	25,1	34,0	39,4	nd
PIB <i>pc</i> (preços constantes de 2011)	3.463,2	9.016,0	16.398,6	18.686,3	Pre 16.542,0

(\*) Inclui pensões da segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações  
nd – dados não disponíveis

Fonte: PORDATA, última actualização: 2015-06-26.

Os valores do quadro dão-nos um retrato macro do que é Portugal hoje e tendências futuras. Desde logo, percebe-se que é um país cuja população se encontra em queda e muito envelhecida. De facto, o número de idosos por cada 100 jovens tem vindo a crescer de forma muito forte nas últimas décadas, situação que prenuncia um complexo problema para o país, no futuro. Deparamo-nos, pois, com um país onde a população jovem não vai conseguir substituir a população adulta que vai

deixando de se encontrar em actividade, com efeitos graves no volume de descontos para a segurança social colocando em risco a sustentabilidade do sistema de segurança social e de aposentadoria. Aliás, esta situação é tão problemática que foi aproveitada, pelos partidos de direita no governo até 2015, para justificar cortes reais no valor das reformas, quase criando uma crise interna intergeracional, ao culpabilizar os “velhos” pelos montantes recebidos em aposentadoria que impediam a criação de postos de trabalho para os jovens.

Independentemente do aproveitamento político que governos têm feito para impor medidas de austeridade, o envelhecimento da população, em Portugal, é realmente um problema grave com uma percentagem de pensionistas no total da população a crescer rapidamente, situação que só poderá vir a ser resolvida com o aumento da população activa, seja por efeito de medidas de promoção da natalidade seja por medidas de atracção de emigrantes.

Regressando aos valores do quadro, um apontamento sobre o estado da educação: o analfabetismo é praticamente inexistente e a percentagem da população com educação superior, longe do que se passa em muitos dos países da União Europeia, tem vindo a crescer a bom ritmo.

Finalmente, duas notas negativas: o crescimento da taxa de desemprego, em resultado da crise financeira vivenciada pelo país e a diminuição do PIB *pc*, situações que testemunha bem uma economia deprimida, ainda que esta tendência pareça estar em vias de inversão graças à mudança de política macroeconómica do actual governo, assente na exportação e no consumo interno ao invés da contracção da procura interna como foi apanágio dos governos anteriores de centro direita (2011-2015), apoiados pela União Europeia. O presente governo, formado

pelo Partido Socialista mas apoiado pelo Partido Comunista Português e o Bloco de Esquerda (as duas formações políticas do país à esquerda do Partido Socialista) ainda que obrigado a agir dentro do quadro europeu inverteu algumas das políticas de austeridade iniciando a um processo de recuperação do poder de compra por parte dos trabalhadores e dos aposentados. Observe-se, a propósito, os valores do Quadro 2.

Quadro 2 – Evolução do PIB e do PIB  
pc (preços constantes de 2011)

ANOS	PIB, EM MILHÕES DE EUROS	TAXA DE CRESCIMENTO REAL DO PIB (%)	PIB PC, EM EUROS	TAXA REAL DE CRESCIMENTO ANUAL (%)
1990	124.175,8	7,86	12.438,5	0,14
2000	166.694,7	3,79	16.199,8	0,13
2005	174.038,3	0,77	16.569,8	0,01
2008	181.506,6	0,20	17.191,1	0,00
2010	179.444,8	1,90	16.971,8	0,02
2011	176.166,6	-1,83	16.686,3	-0,02
2012	169.070,1	-4,03	16.079,2	-0,04
2013	167.159,4	-1,13	15.985,0	-0,1
2014	168.652,3	0,89	16.214,9	1,01
2015	Pre171.309,3	1,58	Pre16,538,7	1,02
2016	Pre173.698,9	1,39	nd	nd

nd – dados não disponíveis

Fontes/Entidades: INE | BP, PORDATA

Última actualização: 2017-03-24.

Como se pode observar, o PIB tem crescido a um ritmo muito pequeno nas últimas décadas, sendo que apresentou



crescimento negativo nos anos do último governo de centro-direita. Igual evolução se percebe no que respeita o PIB *pc*. De registar a inversão da tendência nos dois últimos anos a que estará associado, certamente, a alteração da política macroeconómica prosseguida que se caracteriza hoje pelo retorno de algum investimento público, o reforço do rendimento na mão dos trabalhadores, nomeadamente com o aumento do valor do salário mínimo e das pensões mínimas de sobrevivência e de aposentadoria, o reforço da actividade turística e o esforço no crescimento das exportações. Outro indicador que testemunha bem a crise económica que Portugal viveu, é a taxa de desemprego. Observe-se o Quadro 3.

Quadro 3 – Taxa de desemprego, total e por sexo, em %

	TOTAL	MASCULINO	FEMININO
1990	4,6	3,2	6,5
2000	3,9	3,1	4,9
2005	7,6	6,7	8,6
2008	7,6	6,5	8,7
2010	10,8	9,8	11,9
2011	⊥12,7	⊥12,3	⊥13,0
2012	15,5	15,6	15,5
2013	16,2	16,0	16,4
2014	13,9	13,5	14,3
2015	12,4	12,2	12,7
2016	11,1	11,0	11,2

⊥ Interrupção da série

Fontes/Entidades: INE, PORDATA

Última actualização: 2017-02-08.

A análise dos valores do quadro é expressiva do crescimento do desemprego, em Portugal, particularmente após 2008, ano em que deflagrou a crise financeira global. Em Portugal, os efeitos sobre o emprego ainda se tornaram mais expressivos a partir de 2010. Este desemprego atingiu toda a população, independentemente do sexo, ainda que se tenha revelado maior nas mulheres. De registar a inversão da tendência nos últimos dois anos.

O desemprego atingiu, também, os diversos escalões etários, como pode observar-se no Quadro 4.

Quadro 4 – Taxa de desemprego por grupo etário, em %

Anos	Grupos etários			
	Total	<25	25-54	55-64
1990	4,7	10,3	3,6	2,1
2000	3,9	8,6	3,5	3,2
2005	7,6	16,2	7,2	6,1
2008	7,6	16,7	7,2	6,6
2010	10,8	22,8	10,7	8,9
2016	11,1	28,0	10,0	11,6

Fontes/Entidades: INE, PORDATA  
 Última actualização: 2017-03-22.

Tendo o aumento desemprego impactado em toda a população activa, destaque-se a sua evolução no que respeita o escalão dos mais jovens que se encontram, por vezes, ainda à procura do primeiro emprego. De acordo com os dados, 1 em cada 4 jovens com idade inferior a 25 anos encontrava-se, em 2016, desempregado situação que conheceu agravamento já desde 2005.

De salientar o crescimento da taxa de desemprego dos indivíduos com idades superiores a 55 anos, grupo etário dos mais atingidos com o encerramento de milhares de empresas entre 2010 e 2016 e com maiores dificuldades de adaptação a novas tarefas.

Quando analisado o desemprego, por nível de escolaridade, verifica-se que a taxa de desemprego se agravou em todos os grupos ainda que tal agravamento venha a diminuir de intensidade nos últimos dois anos, particularmente entre os indivíduos mais qualificados. Observe-se o Quadro 5.

Quadro 5 – Taxa de desemprego por nível de escolaridade, em %

ANOS	NÍVEL DE ESCOLARIDADE				
	TOTAL	NENHUM	BÁSICO	SECUN-DÁRIO	SUPE-RIOR
1998	⊥4,9	⊥2,6	⊥5,1	⊥6,9	⊥3,4
2000	3,9	1,7	4,2	4,6	3,1
2005	7,6	4,5	8,0	8,0	6,2
2008	7,6	5,3	7,8	7,8	6,8
2010	10,8	8,9	11,7	11,4	7,0
2011	⊥12,7	⊥11,6	⊥13,7	⊥13,4	⊥9,0
2012	15,5	14,4	16,1	17,6	11,6
2013	16,2	17,3	17,0	17,4	12,6
2014	13,9	13,9	15,0	15,3	10,0
2015	12,4	13,2	13,2	13,9	9,2
2016	11,1	13,1	11,8	12,2	8,4

⊥ interrupção da série

Fontes/Entidades: INE, PORDATA

Última actualização: 2017-03-22.

Apesar da diminuição da taxa de desemprego dos indivíduos com ensino superior, a verdade é que a taxa de desemprego destes jovens levou os mais qualificados do país a procurarem empregos compatíveis com as suas habilitações fora do país. Esta ideia, aliás, foi acarinhada e exortada pelo então primeiro-ministro que, perante o desemprego maciço de jovens altamente qualificados os exortou, no canal da televisão nacional, a saírem do país, situação que se saldou numa terrível perda de “massa cinzenta”/de capital humano por Portugal. O Quadro 6 mostra a estrutura de escolaridade e o número dos emigrantes portugueses para os países da OCDE, apenas até 2010, pois não existem dados oficiais para períodos posteriores.

Quadro 6 – Qualificações escolares dos emigrantes portugueses com 15 anos ou mais, residentes nos países da OCDE, 2000/01 e 2010/11

NÍVEL DE ESCOLARIDADE	CENSOS DE 2000/2001		CENSOS DE 2010/2011		TAXA DE CRESCIMENTO %
	Nº	%	Nº	%	
Total	1 259 829	100,0	1 471 644	100,0	16,8
Ensino Básico	847 011	67,2	900 915	61,2	6,4
Ensino Secundário	294 899	23,4	404 409	27,5	37,1
Ensino Superior	77 790	6,2	145 833	9,9	87,5
Nível escolar desconhecido	40 129	3,2	20 487	1,4	-48,9

Fonte: Observatório da Emigração, “Emigração Portuguesa. Relatório Estatístico 2014”.

Como se pode observar pelos valores do quadro, a maior taxa de crescimento da emigração portuguesa, no período

2000/2001-2010/2011 é o dos indivíduos com formação de nível superior, facto que constitui um verdadeiro “brain drain” para o país (Cerdeira et al., 2015). Até 2010, estavam emigrados nos países da OCDE, cerca de 150 000 jovens detentores de graduação, mestrado e doutoramento. Este número elevou-se de forma substantiva nos últimos anos estimando o Observatório da Emigração que entre 2010 e 2015 mais de 50 000 jovens altamente qualificados tenha saído do país.

Interessante e grave é perceber que esta emigração altamente qualificada representa, não apenas do capital intelectual que o país precisa para se desenvolver mas, também, uma despesa vultuosa que o país realiza com a formação dos seus recursos humanos que exporta, a custo zero, para o exterior. Até 2010, estima-se que o país despendeu cerca de 9 mil milhões de euros com a formação dos seus emigrantes altamente qualificados que “ofereceu” gratuitamente aos países mais desenvolvidos do Norte da Europa (Cerdeira et al, 2015; Cabrito et al., 2015).

## **Alguns dados sobre educação**

Se há algum domínio relativamente ao qual Portugal e os Portugueses se podem orgulhar é, certamente, o educativo. Os últimos 40 anos muito mudou no país, no domínio da saúde, da segurança social, da justiça e, obviamente, da educação.

## **Taxas bruta e real de escolarização**

Com a Revolução Democrática de 1974 que pôs fim a 40 anos de ditadura e de obscurantismo, assistiu-se a uma procura explosiva de educação no país que se aproximou, neste

domínio, dos níveis registados pelos países mais desenvolvidos da EU e da OCDE. Observe-se o Quadro 7 que nos mostra a evolução da taxa bruta de educação por nível de ensino nas últimas décadas.

Quadro 7 – Taxa bruta de escolarização, em %

ANOS	NÍVEL DE ENSINO					
	EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR	ENSINO BÁSICO				ENSINO SECUNDÁRIO
		TOTAL	1º CICLO	2º CICLO	3º CICLO	
1990	44,6	112,0	128,9	122,0	87,5	60,9
2000	73,3	122,1	123,6	123,2	119,6	102,1
2005	78,3	117,4	118,6	124,7	111,5	107,6
2008	79,8	121,3	113,3	123,2	130,8	101,0
2010	85,0	127,1	107,5	124,5	156,1	146,2
2015	90,9	110,3	103,5	113,7	116,4	117,4

Fontes/Entidades: DGEEC/MEd - MCTES | INE, PORDATA  
 Última actualização: 2016-08-22.

No Quadro 7 apresenta-se a Taxa bruta de escolarização, sendo que essa taxa representa a relação percentual entre o número total de alunos matriculados num determinado ciclo de estudos (independentemente da idade) e a população residente em idade normal de frequência desse ciclo de estudo, facto que explica taxas de valor superior a 100% e que evidencia a procura de educação por parte de indivíduos que não puderam estudar quando da idade normal.

De igual forma, também a taxa real de educação evidencia uma enorme procura social de educação e o cumprimento, pelo Estado, de uma das suas funções sociais. Observe-se o Quadro 8.

Quadro 8 – Taxa real de escolarização

ANOS	NÍVEL DE ENSINO				
	EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR	ENSINO BÁSICO			ENSINO SECUNDÁRIO
		1º CICLO	2º CICLO	3º CICLO	
1990	41,7	100,0	69,2	54,0	28,2
2000	71,6	100,0	87,4	83,9	58,8
2005	77,4	100,0	86,4	82,5	59,8
2008	79,0	100,0	92,0	86,2	63,2
2010	83,9	100,0	93,8	89,5	71,4
2015	88,5	96,6	88,5	86,5	74,6

Fontes/Entidades: DGEEC/MEd - MCTES | INE, PORDATA  
 Última actualização: 2016-08-22.

Os valores do Quadro 8, dão-nos bem a dimensão da procura social de educação não superior no país sendo que a taxa real de escolarização representa a percentagem de alunos matriculados no ensino pré-escolar, básico ou secundário, em idade normal de frequência desse ciclo, face à população dos mesmos níveis etários. De registar, todavia, a evolução negativa registada entre 2010 e 2015, o período da aplicação das políticas de austeridade em Portugal, cuja explicação radicará, a nosso ver, exactamente nas condições de vida que essas políticas trouxeram aos portugueses. De destacar, todavia, a evolução da taxa real de escolarização no ensino secundário, que faz parte da escolaridade obrigatória apenas desde 2008. Se é verdade que esta taxa ainda não atingiu os 100%, também é verdade que só desde há pouco tempo que o ensino secundário faz parte da escolaridade obrigatória.

## Evolução do número de alunos matriculados e do número de docentes, por nível de ensino

As taxas de escolarização acima apresentadas são, obviamente, o resultado da evolução do número de alunos matriculados em cada nível de ensino. De seguida, apresentaram-se alguns quadros com valores globais dessa evolução. Atente-se ao Quadro 9.

Quadro 9 – Evolução do número de alunos no ensino não superior público

ANOS	NÍVEL DE ENSINO					TOTAL
	EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR	ENSINO BÁSICO			ENSINO SECUNDÁRIO	
		1º CICLO	2º CICLO	3º CICLO		
1990	70.730	670.441	343.192	406.892	285.613	1.776.868
2000	113.644	489.049	248.364	382.288	354.832	1.588.177
2005	137.307	454.458	238.122	336.593	310.762	1.477.242
2008	141.854	445.768	233.272	372.344	280.286	1.473.524
2010	141.044	424.587	236.023	409.416	369.979	1.581.049
2015	141.571	367.667	207.369	341.527	312.497	1.370.631

Fontes/Entidades: DGEEC/MEd - MCTES | INE, PORDATA

Última actualização: 2016-11-30.

Se as taxas de escolarização acima apresentadas nos mostram uma população que procura educação, os números do Quadro 9 evidenciam a estagnação ou a quebra dessa procura cuja explicação radica, fundamentalmente, na questão demográfica. A diminuição contínua da taxa de natalidade em Portugal desde há algumas décadas começa a ter repercussões visíveis e graves no envelhecimento da população portuguesa.



Face a esta situação, em conjugação com a política governamental de aumento do número de alunos por turma, não é de estranhar que o número de professores do ensino público não superior tenha registado uma diminuição significativa no período. Observe-se o Quadro 10.

Quadro 10 – Evolução do número de docentes do ensino não superior público

ANOS	NÍVEL DE ENSINO					
	TOTAL	EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR	ENSINO BÁSICO - 1º CICLO	2º E 3º CICLOS DO ENSINO BÁSICO E SECUNDÁRIO		
				TOTAL	2º CICLO	3º CICLO E SECUNDÁRIO
1990	nd	nd	39.377	82.601	28.652	53.949
2000	155.350	8.532	36.211	110.607	32.322	78.285
2005	163.668	10.463	37.759	115.446	34.023	81.423
2008	153.919	10.319	32.105	111.495	31.327	80.168
2010	156.528	10.368	31.293	114.867	32.285	82.582
2015	120.947	8.987	25.084	86.876	20.927	65.949

nd – dados não disponíveis

Fontes/Entidades: DGEEC/Med - MCTES, PORDATA

Última actualização: 2016-06-30.

Aliás, a diminuição registada, quer em número de alunos quer em número de docentes, também se verificou no respeitante às instituições privadas. Observem-se os Quadros 11 e 12.

Quadro 11 – Evolução do número de alunos  
no ensino não superior privado

ANOS	NÍVEL DE ENSINO					TOTAL
	EDUCAÇÃO PRÉ-ES- COLAR	ENSINO BÁSICO			ENSINO SECUN- DÁRIO	
		1º CICLO	2º CICLO	3º CICLO		
1990	90.899	45.440	27.415	37.734	23.955	225.443
2000	114.815	50.894	28.165	42.076	62.873	298.823
2005	122.491	49.954	29.620	44.310	66.134	312.509
2008	124.304	52.824	30.052	52.924	69.191	329.295
2010	133.343	54.932	37.225	94.279	114.003	433.782
2015	123.089	50.478	31.213	48.444	81.121	334.345

Fontes/Entidades: DGEEC/MEd - MCTES | INE, PORDATA  
Última actualização: 2016-11-30.

Da análise dos valores presentes nos Quadros 11 e 12 pode concluir-se que se verificou uma quebra muito significativa quer no número de alunos matriculados, particularmente no 3º ciclo do Ensino Básico e no Ensino Secundário, bem como no número de docentes, consequência directa da crise financeira que atingiu o país nos anos posteriores a 2008 e das políticas de austeridade impostas.

Quadro 12 – Evolução do número de docentes do ensino não superior privado

ANOS	NÍVEL DE ENSINO					
	TOTAL	EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR	ENSINO BÁSICO – 1º CICLO	2º E 3º CICLOS DO ENSINO BÁSICO E ENSINO SECUNDÁRIO		
				TOTAL	2º CICLO	3º CICLO E SECUNDÁRIO
1990	nd	nd	2.135	10.257	2.811	7.446
2000	19.859	6.905	2.811	10.143	2.858	7.285
2005	21.489	7.334	2.860	11.295	3.141	8.154
2008	22.000	7.363	3.123	11.514	2.730	8.784
2010	23.428	8.012	3.279	12.137	3.344	8.793
2015	20.327	7.092	3.011	10.224	2.820	7.404

nd – dados não disponíveis

Fontes/Entidades: DGEEC/Med - MCTES, PORDATA

Última actualização: 2016-06-30.

Finalmente, observe-se, de seguida, a evolução da procura de ensino superior.

Quadro 13 – Evolução do número de alunos matriculados no ensino superior

ANOS	TOTAL	PÚBLICO	PRIVADO
1990	157.691	119.733	38.136
2000	373.745	255.008	118.737
2005	380.937	282.273	98.664
2008	376.917	284.333	92.584
2010	383.627	293.828	89.799
2015	349.658	292.359	57.299
2016	356.399	297.884	58.515

Fontes/Entidades: DGEEC/Med - MCTES | INE, PORDATA

Última actualização: 2016-08-22.

Da análise dos valores do Quadro 13 pode evidenciar-se duas conclusões: a diminuição da procura de educação superior no período 2010-2015, decorrente do afastamento de inúmeros jovens dos estudos em consequência do desemprego dos pais e a quebra mais acentuada no ensino superior privado, cujas taxas de frequência são muito mais elevadas do que as praticadas no ensino superior público; e, o início de inversão da tendência decrescente daquela procura de educação, a partir de 2015.

## Despesas públicas em educação

Para terminar esta visão macro da situação do ensino em Portugal nas últimas décadas, atentemos na evolução das despesas públicas em educação. Observe-se o Quadro 14.

Quadro 14 – Despesas públicas em educação

ANOS	DESPESAS DO ESTADO EM EDUCAÇÃO – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (MILHÕES DE EUROS)	DESPESAS DO ESTADO EM EDUCAÇÃO <i>PER CAPITA</i> (EUROS)	DESPESAS DO ESTADO EM EDUCAÇÃO EM PERCENTAGEM DO PIB (*)
1990	2.091,0	209,4	3,7
2000	6.202,6	602,8	4,8
2005	7.316,1	696,6	4,6
2008	7.348,6	696,0	4,1
2010	8.559,2	809,5	4,8
2015	6.757,3	652,4	Pre3,6

Fontes/Entidades: DGO/MF, PORDATA

Última actualização: 2016-08-17;

(\*)Última actualização: 2017-03-01.

Os valores do quadro 14 testemunham bem o processo de redução dos gastos públicos em educação. De facto, os valores totais gastos pelo Estado em educação, bem como as despesas que ele realiza em educação *per capita* ou a percentagem dessas despesas no PIB português, diminuiram significativamente desde 2010 sendo que os valores actuais se encontram ao nível do que se verificava no início do século.

## **Valorização do Magistério Público: O salário dos docentes da Educação Básica, em Portugal**

Os docentes ocupam uma importante função na concretização dos objetivos educacionais definidos para a sociedade. Nesse aspecto, de seguida analisa-se a política de reajuste salarial aplicada em Portugal, no período de 2010 a 2015, a fim de demonstrar as condições de salário/vencimento com que os professores têm vindo a ser “tratados” pelas entidades oficiais/governos.

É pertinente destacar que a dimensão salarial é, quanto a nós, um indicador de valorização de carreira, dada a sua relação com as potencialidades de melhoria de qualidade de vida dos professores e o seu estatuto social e, nessa circunstância, com o fomento da motivação dos docentes, factor indispensável à realização de boas práticas.

## **A carreira docente em Portugal: algumas considerações**

Contrariamente ao que acontece em muitos países, nomeadamente os países que são Estado Federados, Portugal é um Estado

Nacional, com um governo central que tudo controla, ainda que haja muitas situações de delegação de competências para órgãos de soberania previstos na Constituição da República Portuguesa e que se encontram junto das populações, as autarquias locais.

Sendo um Estado Nacional, as funções sociais do Estado encontram-se a cargo do governo central. De entre essas funções, destacamos a função educativa. Uma das características dos estados nacionais é a aplicação das mesmas normas e regras em todo o território nacional.

Quer isto dizer, no que respeita a educação, que a carreira docente dos professores do ensino básico e do ensino secundário é só uma, isto é, as condições de acesso ao ensino, as condições de progressão e de promoção, as condições salariais, são iguais para todos os professores independentemente do local em que laboram e encontram-se vertidas para o Estatuto dos Professores do Ensino Básico e Secundário.

A análise de seguida efectuada discute as políticas de valorização salarial aplicada aos professores da educação básica de Portugal.

Delimitou-se o campo de estudo estabelecendo-se que a análise seria referente aos professores que se encontram no 3º escalão, que corresponde ao início de carreira de docente profissionalizado, e no 10º escalão, que corresponde ao final da carreira. A análise seguinte procura mostrar como os professores estão sendo tratados no seu vencimento/remuneração, pois, fruto das políticas de austeridade levadas a cabo pelo governo como forma de garantir as exigências das entidades que “resgataram” o país da crise financeira, assistiu-se nos últimos danos a políticas restritivas para toda a função pública e, como tal, também para os professores da escola pública de todos os níveis de ensino, nomeadamente despedimentos, encerramento

de vagas e congelamento da progressão na carreira e salarial. Observe-se a evolução do vencimento mínimo e máximo praticado nos últimos anos na função pública.

Quadro 15 – Evolução do vencimento mínimo e máximo mensal dos funcionários públicos (em euros)

ANOS	VENCI- MENTO MÍNIMO	VENCI- MENTO MÁXIMO	ANOS	VENCI- MENTO MÍNIMO	VENCI- MENTO MÁXIMO
1990	176,6	1.448,0	2008	427,0	3.002,5
2000	329,2	2.621,2	2009	450,0	3.364,1
2001	350,7	2.718,4	2010	475,0	3.364,1
2002	369,3	2.793,0	2011	485,0	3.364,1
2003	375,5	2.793,0	2012	485,0	3.364,1
2004	381,7	2.793,0	2013	485,0	3.364,1
2005	390,1	2.854,4	2014	485,0	3.364,1
2006	396,0	2.897,3	2015	505,0	3.364,1
2007	401,9	2.940,8	2016	530,0	3.364,1

Fontes/Entidades: DGAEP/MF, PORDATA

Última actualização: 2016-07-04.

Como se pode concluir a partir dos dados do Quadro 15, o valor do salário mínimo nacional tem aumentado muito lentamente sendo que não registou qualquer alteração no período 2011-2014 e só em consequência de fortes lutas laborais os aumentos registados foram conseguidos. De destacar a evolução positiva nos dois últimos anos, a que não será estranho os propósitos de natureza mais social do governo em funções desde Novembro de 2015. Por outro lado, e se dermos atenção à evolução do vencimento mais elevado na função pública, apercebemo-nos que ele não sofreu qualquer alteração desde 2009, como consequência das políticas de austeridade que

regularam o país desde há alguns anos. Vejamos o que se terá passado com os professores. Observe-se o Quadro 16.

Quadro 16 – Evolução do vencimento nominal dos professores do 3º e 10º escalão, do quadro docente que atuam do ensino pré-escolar, básico e secundário de Portugal (2010-2015)

VENCIMENTO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Professor do 3º escalão	1864,19	1864,19	1864,19	1864,19	1864,19	1864,19	1864,19	1864,19
Professor do 10º escalão	3364,60	3364,60	3364,60	3364,60	3364,60	3364,60	3364,60	3364,60

Fonte: Sindicato dos Professores da Grande Lisboa/FENPROF.

O quadro 16 é bem esclarecedor do que tem sido a desvalorização da carreira docente dos professores da educação pré-escolar e do ensino básico e secundário, em Portugal, em tempos de austeridade: um total congelamento do nível de vencimento que foi agravado, ainda, por duas outras razões. Por um lado, assistiu-se, também, ao congelamento de todos os processos de promoção e, por outro, entre 2010 e 2015, os governos praticaram uma política de corte salarial que reduzia, de forma efectiva, o vencimento mensal recebido por todos os funcionários públicos (professores incluídos) e pensionistas em cerca de 10%. Aliás, a melhoria do nível de vida da população em geral no país decorre, exactamente, do facto de o presente governo se encontrar a contrariar as políticas de austeridade anteriormente prosseguidas tendo iniciado a diminuição, gradual, dos cortes salariais e das pensões encontrando-se em vias



de retomar o processo de descongelamento das promoções. De registar que a situação evidenciada também ocorreu com os docentes do ensino superior público.

## **Políticas de melhorias salariais dos professores portugueses: o que revelam os dados**

A análise dos dados no item anterior, instigou a perceber a relação entre a política de (des)valorização salarial vivenciada em Portugal, nos últimos anos, sabendo-se já que a adopção de políticas de austeridade levou ao congelamento dos salários o que foi agravado pela política de cortes salariais que o governo levou a cabo aumentando a desvalorização da carreira dos professores. Para ampliar análise apresenta-se a relação PIB *per capita* e o vencimento dos professores de Portugal.

184

Quadro 17 – Relação vencimento dos professores do ensino básico e secundário dos 3º e 10º escalões e o PIB *per capita*, no período de 2010 a 2015

ANOS	PIB PC (€)	3º ESCALÃO		10º ESCALÃO	
		(€)	% DO PIB PC	(€)	% DO PIB PC
2010	20.546,80	1.864,19	9,1	3.364,60	16,4
2011	20.317,40	1.864,19	9,2	3.364,60	16,6
2012	20.515,40	1.864,19	9,1	3.364,60	16,4
2013	20.612,80	1.864,19	9,0	3.364,60	16,3
2014	21.400,60	1.864,19	8,7	3.364,60	15,7
2015	22.242,60	1.864,19	8,4	3.364,60	15,1

Fonte: PORDATA/Portugal e Sindicato dos Professores da Grande Lisboa/FENPROF (2010-2015).

Da simples análise dos valores do Quadro 17 podemos afirmar, por um lado que o PIB *pc* cresceu muito pouco ao longo do período, testemunhando um país deprimido, um país em plena crise económica; e, por outro, que o peso do vencimento mensal quer dos docentes do 3º escalão quer dos docentes do 10º escalão no PIB *pc* diminuiu significativamente, evidenciando a desvalorização da carreira docente por via salarial.

Para aferir este processo de desvalorização, pareceu-nos também pertinente comparar os vencimentos dos docentes do ensino pré-escolar e do ensino básico e secundário do 3º e 10º escalões com o salário mínimo nacional. Observe-se o Quadro 18.

Quadro 18 – Número de salários mínimos nacional (SM) que vale o vencimento dos professores do 3º escalão e do 10º escalão, de Portugal (2010-2015)

ANOS	3º ESCALÃO		10º ESCALÃO	
	VENCIMENTO (€) (*)	NÚMERO DE SM	VENCIMENTO (€) (*)	NÚMERO DE SM
2010	1.864,19	3,9	3.364,60	7,1
2011	1.864,19	3,8	3.364,60	6,9
2012	1.864,19	3,8	3.364,60	6,9
2013	1.864,19	3,8	3.364,60	6,9
2014	1.864,19	3,8	3.364,60	6,9
2015	1.864,19	3,7	3.364,60	6,7

Fonte: Sindicato dos Professores da Grande Lisboa/FENPROF; PORDATA (2010-2015).

Na relação vencimento do professor/salário mínimo nacional é muito clara a desvalorização da carreira docente por via salarial. Ainda que as percas pareçam ser pouco

significativas (0,2 e 0,4 salários mínimos, respectivamente para os professores do 3º e do 10 escalão), o importante é revelar que se assistiu a essa perda, ou seja, à desvalorização da carreira docente em termos comparativos a profissões indiferenciadas; aliás, essa perda não é maior porque o valor do salário mínimo cresceu de forma muito lenta no período em análise como se mostrou no Quadro 15. Do exposto, requer-se uma política de requalificação e de revalorização da carreira docente (FENPROF, 2015) indispensável ao próprio desenvolvimento da educação cujos efeitos nos domínios económico e social são fundamentais.

## Considerações finais

186 Ao longo do presente artigo demonstrou-se que, em Portugal, os ajustes salariais têm seguido a lógica das políticas de austeridade impostas por organizações internacionais (BCE, UE e FMI), assistindo-se a um processo real de desvalorização da carreira docente, mormente na educação básica.

A análise indica, no caso português, que se a desvalorização dos rendimentos dos professores permanecer baseada nesse modelo de arrocho salarial, ou seja, nenhuma taxa de crescimento, justificada pelas políticas ultraliberais de austeridade, as perdas na carreira e nas condições de vida dos docentes terão um impacto consistente na vida financeira e social da carreira.

Todavia, espera-se, uma melhoria da situação nos próximos anos em virtude das mudanças de política de redistribuição de rendimentos, acordados pelo novo governo, que assumiu esse compromisso, ou seja, retomar como um dos assuntos da agenda política a revalorização do funcionalismo público,

nomeadamente dos professores da educação pré-escolar e do ensino básico e secundário (bem como do ensino superior) e afastar-se da matriz neoliberal dos governos anteriores.

Aliás, a pesquisa permite perceber que no contexto actual há perspectivas de melhorias, pois os indicadores económicos apontam para a retomada do crescimento da economia, possibilitando aos sindicatos colocar na agenda de negociação os debates e a retoma da valorização dos rendimentos, sendo que o governo vem anunciando a retirada, gradativa dos percentuais de cortes nos vencimentos dos funcionários públicos.

## Referências

Cabrito, B. (1999). *Análise socioeconómica do financiamento do Ensino Superior Universitário em Portugal: contributos para o processo decisional de (re)construção de uma política sócio-educativa para o ensino superior universitário público*. Tese (Doutorado em Ciências da Educação) – Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Lisboa, Lisboa.

Cabrito, B. (2002). *Financiamento do Ensino Superior*. Lisboa: Educa.

Cabrito, B., Cerdeira, L., Patrocínio, T. & Machado-Taylor, M. L. (2015). Brain Drain and dependency: the Portuguese case. *Journal PARIPEX - Indian Journal of Research*.

Cerdeira, L. (2009). *O financiamento do ensino superior português. A partilha de custos*. Coimbra: Almedina.

Cerdeira, L., Cabrito, B., Machado-Taylor, M. L. & Patrocínio, T. (2016). Transferência de investimento na educação com base no custo livre: alguns dados de Portugal, Espanha, Grécia e Itália. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. Ensaio: aval.

pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 24, n. 93, p. 777-803, out./dez. 2016.

FENPROF (2016). 2017 Tempo de dar valor aos professores. *Jornal da FENPROF*, Lisboa, nov. 2016. Disponível em: <[http://www.fenprof.pt/Download/FENPROF/SM\\_Doc/Mid\\_135/Cat\\_632/Anexos/JF\\_nov2016\\_286.pdf](http://www.fenprof.pt/Download/FENPROF/SM_Doc/Mid_135/Cat_632/Anexos/JF_nov2016_286.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2016.

Weisbrod, B. (1962). External Effects of Investment in Education. In M. Blaug (ed., 1968) *Economics of Education 1 Selected Readings*. Harmondworth: Penguin Books, pp. 156-181.

## **Parte 4**

Gestão democrática e  
coordenação pedagógica em  
instituições educativas

# Coordenação pedagógica: regulação, resistência e mudanças na ação escolar

*Luciane Terra dos Santos Garcia*

*Márcia Maria Gurgel Ribeiro*

*Marisa Narcizo Sampaio*

190

As funções exercidas pelo coordenador escolar, no interior das organizações educativas, têm se reconstruído, historicamente, sob a influência de modelos de sociedade e de educação conflitantes entre si. Esse permanente embate de concepções tem se materializado de maneira contraditória no cotidiano da ação do coordenador pedagógico, ora numa perspectiva reguladora do trabalho educativo, ora visando à construção de práticas democráticas. Este artigo pretende discutir essa contradição presente na ação coordenadora, afirmando que ela pode, também, constituir forma de resistência às práticas conservadoras, apesar das atuais políticas educacionais reeditarem essa atuação em uma perspectiva pretensamente neutra e tecnicista.

A função do coordenador pedagógico emerge de um processo histórico de mudanças na formação e na atuação desse profissional em contextos educativos, que evolui das antigas habilitações técnicas, em especial da supervisão escolar e da orientação educacional, para se constituir em uma única ação coordenadora na escola, assumida pelos pedagogos(as). As habilitações técnicas reproduziam a divisão social do trabalho

na escola, formando especialistas em educação para atuar na administração, na supervisão escolar, na inspeção escolar e na orientação educacional. Nesse sentido, a perspectiva era formar especialistas que dominassem conhecimentos e habilidades de controle, regulação e de produção dos processos educativos centralizados, exercendo sua ação sobre os professores que não dominavam esses processos e eram limitados à execução dos métodos e procedimentos de ensino em sala de aula.

Harris (2002) levou a efeito extensa pesquisa documental em dissertações, teses e periódicos americanos que abordam a temática da supervisão escolar<sup>1</sup>. Compuseram o *corpus* da pesquisa estudos realizados por fundações, órgãos de Estado, programas federais e de interesses privados, após a década de 1960. Conforme o autor (2002), existem controvérsias acerca do que consiste a prática do supervisor escolar, cuja ênfase varia desde as funções de controle, administração e avaliação do ensino, aos movimentos que defendem a autonomia docente. Afirma-se, inclusive, que a atuação desse profissional é dispensável, defesa essa desmentida pela extensa produção em periódicos, relatórios investigativos e livros que abordam sua importância nas escolas.

Igualmente, a orientação educacional, surgida em 1924 (GARCIA, 1994), atrelada, desde então, à ideia de orientação profissional, à seleção e à preparação para o trabalho, seguiu a mesma perspectiva reguladora da Supervisão Escolar, recomendada pela Lei Orgânica de Ensino Industrial, de 1945, quando a orientação educacional aparece com o objetivo de facilitar a

---

1 Nomenclatura utilizada por Harris (2002) para designar o que atualmente, no Brasil, denominamos coordenação pedagógica, atuação que corresponde a uma junção da supervisão pedagógica e da orientação educacional.



escolha dos jovens para a formação técnica, desenvolvendo o aconselhamento profissional.

Essa tendência foi reforçada, também, pela reforma da educação brasileira, promulgada pela Lei nº. 5.692, de 11 de agosto de 1971, que regulamentava o ensino de 1º e 2º graus. Essa lei se propunha a “[...] proporcionar ao educando a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades como elemento de autorrealização, preparação para o trabalho e para o exercício consciente da cidadania” (Art. 1º). Os aspectos referentes à formação para o trabalho eram ressaltados, ainda, nos incisos I e II, do Artigo 4º, que determinavam a obrigatoriedade da preparação para o trabalho nos planos curriculares do ensino de 1º e 2º graus<sup>2</sup>, como elemento de formação integral do aluno, facultando a habilitação profissional no 2º grau, a critério do estabelecimento de ensino. Para atender a esses objetivos, o orientador educacional assume, nas escolas públicas onde eram ofertados cursos profissionalizantes, o papel de orientador vocacional, fortemente ancorado nos princípios tecnicistas predominantes à época, sendo interditado apenas de aplicar testes vocacionais, que ficavam sob a responsabilidade dos psicólogos.

A superação da fragmentação das habilitações tradicionais exigia mudanças na concepção de docência e de trabalho pedagógico, demandando a apropriação de saberes e de fazeres do pedagogo(a) para que atuasse na sala de aula e na gestão política e pedagógica da escola. Em razão disso, o trabalho da coordenação pelo pedagogo(a) impunha esforços para construir uma ação coletiva entre gestores, coordenadores, docentes e discentes, contribuindo para o avanço do grupo e do projeto da instituição, em que os conhecimentos pedagógicos eram

articulados às disciplinas dos currículos escolares e, ao mesmo tempo, eram estruturadas as metodologias para articulá-los, conectá-los, interligá-los em permanentes discussões no coletivo. Nesse sentido, esse profissional é requerido a coordenar o projeto político-pedagógico e a formação continuada do professorado, o que explicita a riqueza e a complexidade da ação coordenadora, enfrentando o desafio de inovar, democraticamente, junto às formas tradicionais de conceber a ação dos pedagogos(as) nas escolas, ainda fortemente arraigadas no imaginário escolar.

Na atualidade, ainda segundo Harris (2002), os trabalhos que enfocam a prática cotidiana da coordenação a tem associado, recorrentemente, à construção de mudanças nas instituições de ensino ou à construção de parâmetros, que conduzam as escolas na superação de limites vivenciados. A função que exerce nas escolas também tem sido associada à melhoria do processo de ensino-aprendizagem por meio de abordagens educacionais diversas e inovadoras, da colaboração aos envolvidos no processo educativo e, mais recentemente, do planejamento de processos de “[...] mudanças curricular, organizacionais, do ensino, da avaliação, pessoal e política” (HARRIS, 2002, p. 140).

A função do coordenador escolar, como recentemente esse profissional tem sido denominado no Brasil, como gestor de processos de mudanças pedagógicas no interior das instituições, está relacionada, diretamente, às transformações políticas, socioeconômicas e culturais mundiais e nacionais, em curso nos anos finais da década de 1970 e na seguinte. O processo de reabertura política do país, após a ditadura civil-militar (1964-1985), mobilizou a sociedade civil organizada na defesa da gestão democrática da educação pública, instituída pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Se o período

ditatorial foi marcado pelo exercício da supervisão escolar como função eminentemente de controle do trabalho docente, no contexto da gestão democrática, a função desse profissional deveria se reestruturar e assumir a organização e coordenação dos trabalhos pedagógicos, com a responsabilidade de conduzi-los, democraticamente.

As mudanças da ação dos pedagogos(as) foram também mobilizadas pelo processo de reformulação dos Cursos de Pedagogia, que assumem a docência como base da formação de todos os profissionais. Nas escolas, a condução do trabalho pedagógico é da responsabilidade de uma equipe de coordenadores(as), associando as ações da orientação educacional, da supervisão pedagógica e da docência em uma única e integrada intervenção curricular e pedagógica. Essa ação conjunta permitiria a contribuição dos especialistas ou coordenadores para a melhoria da qualidade da aprendizagem dos alunos, estabelecida por uma atuação fortemente articulada aos docentes em sala de aula, refletindo sobre os conhecimentos escolares e o papel do(a) professor(a) como mediador(a), por excelência, do processo de aprendizagem. Ou seja, a docência torna-se a base para a organização de todo o trabalho pedagógico e o coordenador, independentemente da função a ser exercida na escola ou nos sistemas de ensino, deveria passar a exercer sua ação com base em princípios de democratização e de superação da fragmentação do trabalho pedagógico.

A transformação do contexto propicia a discussão de novas concepções que subsidiam a prática do coordenador, porém não se consolidam automaticamente nas formas de *praticar pensar*<sup>3</sup> desses profissionais. Na atual situação brasileira,

---

3 Termo usado por Oliveira (2012) para expressar a indissociabilidade dessas duas ações.

a gestão escolar está marcada pelo conflito entre dois modelos: de um lado, o gerencial<sup>4</sup>, vinculado ao pensamento neoliberal, e que vem buscando implementar, nas escolas, inovações regulatórias; de outro, o democrático-participativo, que tem orientado a luta de grupos organizados da sociedade por consolidar nas escolas mudanças emancipatórias. O coordenador pedagógico tem sua atuação atravessada por essas concepções e se move entre elas.

## **Coordenação pedagógica entre a inovação regulatória e a mudança**

As mudanças educacionais almejadas são marcadas pela participação da comunidade na discussão, deliberação e implementação da proposta pedagógica da escola. Desenvolver o processo educativo, nessa perspectiva, implica que o coordenador pedagógico atue no sentido de gerir a participação, fomentando a construção das condições teórico-metodológicas necessárias ao trabalho educativo, estimulando os sujeitos a se responsabilizar por este, controlando para que as ações empreendidas atendam ao definido coletivamente, no prazo acordado.

A participação da comunidade escolar, portanto, torna-se condição para que o planejado se efetive. Conforme Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 450), a participação possibilita “[...] melhor conhecimento dos objetivos e das metas da escola, de sua estrutura organizacional e de sua dinâmica, de suas relações com a comunidade, e propicia um clima de trabalho

---

4 O gerencialismo enfatiza a flexibilização da gestão, a redução dos gastos públicos e de pessoal, a ênfase na eficiência, na eficácia e na produtividade do trabalho escolar além do controle e responsabilização dos sujeitos pelos resultados desse trabalho.

favorável a maior aproximação entre professores, alunos e pais”. No entanto, desenvolver um trabalho, nessas condições, não é tarefa simples, visto que, segundo os autores (2012), demanda uma equipe gestora que mobilize os sujeitos da comunidade escolar a construir propostas de trabalho comuns, articulando adesões ao projeto educativo da unidade escolar.

O projeto político-pedagógico da escola, segundo Veiga (2006), constitui-se em instrumento que concatena esforços comuns na construção de uma ação sistemática, pautada por princípios filosóficos, epistemológicos e pedagógicos, visando responder aos desafios internos e externos da escola. Nesse sentido, o projeto conduz à construção de um processo de mudança, em longo prazo, que o torna uma inovação emancipatória. A autora (2006) explica que isso é possível porque as pessoas têm clareza do que fazem e do motivo pelo qual fazem, dando continuidade a um “[...] processo de ação-reflexão-ação que exige o esforço conjunto e a vontade política do coletivo escolar” (p. 56).

Para Veiga (2003), um projeto político-pedagógico se torna uma inovação emancipatória ou edificante quando construído com base no diálogo dos atores escolares com o contexto histórico e social, superando a separação entre fins e meios em sua construção, execução e avaliação. Compreende-se, portanto, que a condução desse processo emancipador requer a ação incisiva da coordenação escolar, como o(a) profissional que possui a visão geral dos processos pedagógicos da escola.

Conduzir um processo de inovação emancipatória requer que a coordenação pedagógica fomente o diálogo da comunidade nas diversas etapas do projeto, gerindo a construção de consensos, a formação continuada dos profissionais, o acompanhamento do planejamento administrativo-pedagógico, a

consecução e a avaliação das ações previstas. O planejamento do trabalho educativo, desenvolvido na sala de aula, deve se embasar nos princípios e objetivos acordados no projeto escolar. Cabe, portanto, à coordenação pedagógica criar as condições para que o tratamento didático conferido aos programas, os processos de sistematização e de socialização do conhecimento, bem como as relações entre os conteúdos e as práticas de ensino reflitam o que foi estabelecido no projeto pedagógico da escola.

Trabalhar nessas condições implica que o(a) profissional da coordenação, em conjunto com os professores e demais componentes da equipe gestora, definam as bases em que deve se pautar a formação continuada do grupo. Isso demanda reconhecer a escola como espaço de confluência e de construção de saberes, de diálogo entre a teoria e a prática, na medida em que os sujeitos refletem sobre suas vivências, aprendem e são capazes de teorizar sobre o que fazem.

Assim, Ferreira (2009) defende a necessidade de uma formação continuada de professores de base crítica e emancipatória, na qual os processos formativos emergem da ação coletiva, construída no cotidiano profissional. Nesse sentido, Rangel e Ferreira (2011) afirmam que a atuação da coordenação escolar assume um viés emancipatório, o que requer, entre outros aspectos, a promoção da formação docente continuada dos professores. Essa formação, na visão das autoras (2011), deve se caracterizar: por debates crítico-sociais contextualizados; pela construção de conhecimentos e práticas pedagógicas com base em princípios, processos e abordagens emancipadores; por reuniões em que questões pertinentes à escola são analisadas e decididas coletivamente; bem como pelo desenvolvimento de práticas fundamentadas em uma visão social ampla de educação e inserção social. Dessa forma, a gestão do trabalho pedagógico da escola poderá colaborar para que a inovação iniciada

com a elaboração do projeto político-pedagógico culmine em mudanças nas concepções dos sujeitos na direção apontada pelas orientações políticas desse plano.

Nem toda inovação, entretanto, leva à construção de mudanças no cotidiano escolar. A palavra inovação, conforme Farias (2006), refere-se à introdução de algo novo, desconhecido para os sujeitos, que não implica, necessariamente, que seja inédito, original, mas, na introdução de uma novidade em determinado contexto. Por outro lado, ainda segundo a autora, mudar é mais que inovar, visto que é engendrada lentamente e refere-se à transformação da “[...] visão que orienta o modo de agir, de pensar e de interagir com as coisas ao seu redor e com os outros. Enfim, mudar o modo de atribuir sentido à prática” (p.42). Por conseguinte, o que se inicia como inovação coletiva, quando os sujeitos planejam, executam e avaliam o trabalho coletivamente, se modificam na direção do horizonte proposto.

Poucos são os processos inovadores, no entanto, que chegam a essa condição, visto que dependem da existência de sujeitos autônomos e participativos, capazes de pensar o trabalho escolar como um todo, em relação ao seu entorno, apoiando-se, mutuamente, na consecução das ações, visando ao alcance de objetivos compartilhados. A participação de todos os segmentos escolares, na construção do projeto político-pedagógico, assegura direitos, possibilita que os sujeitos compartilhem responsabilidades e se comprometam a efetivar o que definiram, estreitando laços afetivos e compartilhando uma identidade em comum. Dessa forma, são capazes de construir a capacidade, sempre relativa, de autogovernar-se na consecução de objetivos próprios, tornando, assim, esse processo emancipador.

Por outro lado, cada vez mais, as escolas estão sendo levadas a implementar propostas inovadoras que não respondem às suas demandas ou das quais não participaram dos processos decisórios, restando-lhes, apenas, aplicar modelos padronizados. Isso explica porque Harris (2002) afirma que, cada vez mais, a coordenação pedagógica tem sido apontada nas pesquisas como suposta condutora de mudança.

Farias (2006, p. 42), no entanto, adverte que as mudanças não se restringem à aplicação de “[...] critérios administrativos sobre a forma como as coisas devem funcionar e o que pode ser feito para que as coisas funcionem melhor”. Corroborando essa visão, Fullan (2009) demonstra que muitos planos de mudança, introduzidos nas instituições de ensino, fracassam, porque aqueles que decidem sobre eles não conhecem a situação dos implementadores, não identificam e confrontam os limites situacionais tampouco compreendem os valores, as ideias e as experiências dos sujeitos.

Planos desse tipo são comuns na atualidade em virtude das transformações socioeconômicas e políticas mundiais que culminaram tanto em reformas na administração pública quanto na educação. Nesse contexto, a educação tem sido considerada um investimento estratégico para o desenvolvimento econômico, um mercado em expansão, como parte de um contexto de hegemonia do ideário neoliberal. Esse ideário tem difundido a crença na ineficácia do Estado, visando a enxugar suas responsabilidades e gastos sociais, assim como a crença na eficácia do mercado na regulação social.

Nesse cenário, poderes e encargos sociais estão sendo repassados à iniciativa privada, descentralizados para a sociedade e instâncias locais de poder. Além disso, difundem-se, ainda, concepções próprias da gestão privada no interior das



instituições públicas. No âmbito das políticas educacionais de descentralização de poderes e encargos, confere-se centralidade às políticas de avaliação educacional sistêmicas, quer impulsionadas por organizações transnacionais, quer no interior dos próprios países. Embora se propale a importância das avaliações externas às instituições como meio de imprimir qualidade aos processos educacionais, estas constituem formas de controle das práticas e dos resultados educacionais, bem como de difusão de valores que atendem às atuais necessidades de perpetuação da sociedade global (concorrência, individualismo, hierarquização, entre outros).

200

Nesse sentido, muitos países, em especial os da América Latina, desde as décadas de 1980 e 1990, efetivaram reformas educacionais introduzindo nas instituições inovações regulatórias, obedecendo às orientações de instâncias transnacionais de poder. Parte-se do princípio de que as propostas são neutras, podendo, por conseguinte, ser implementadas em qualquer lugar para obter resultados semelhantes. Isso tem proporcionado certa similitude nas reformas empreendidas por esses países, visto que, em grande medida, desprezam-se as especificidades e as histórias locais.

Em decorrência dessas reformas, cresce a demanda para que as instituições de ensino respondam às necessidades da esfera produtiva sendo a crítica à ineficácia escolar, em particular, a pública, o meio para legitimar as mudanças requeridas. As atuais políticas educacionais pautam-se em modelos conservadores que enfatizam, sobretudo, a produtividade e a eficiência das ações alcançadas por meio da implantação de propostas generalistas, conduzidas no âmbito escolar pela equipe gestora. As propostas veiculadas podem ser consideradas, portanto, inovações regulatórias ou técnicas que, na concepção de Veiga (2003, p. 269),

[...] tem suas bases epistemológicas assentadas no caráter regulador e normativo da ciência conservadora, caracterizada, de um lado, pela observação descomprometida, pela certeza ordenada e pela quantificação dos fenômenos atrelados a um processo de mudança fragmentado, limitado e autoritário; e de outro, pelo não-desenvolvimento de uma articulação potencializadora de novas relações entre o ser, o saber e o agir.

Por estar fundamentada em modelos científicos gerais, a inovação reguladora desconsidera as pessoas e o contexto onde se realiza e, ao privilegiar normas e prescrições, despreza diferenças e provoca alterações temporárias e parciais nas relações (VEIGA, 2003). Esse tipo de inovação não possibilita, de fato, a construção de mudanças no cotidiano das instituições, visto que, os sujeitos são considerados meros implementadores de propostas, o que colabora para manter as relações vigentes. O projeto político-pedagógico, por sua vez, torna-se um documento elaborado para atender requisitos burocráticos, sem, contudo, modificar as relações no interior das instituições.

Uma vez que o(a) coordenador(a) articula o trabalho pedagógico da escola, deve estar à frente da execução de inovações regulatórias a serem vivenciadas na escola de forma descontextualizada. Nesse âmbito, a coordenação escolar assume, conforme Rangel e Ferreira (2011), uma perspectiva conservadora, visto que deve garantir que o ensino se torne meio de aquisição de valores e práticas culturalmente aceitos pelas classes dominantes, haja vista a adaptação social. Cabe a ela, por conseguinte, controlar os atores locais para agir conforme os parâmetros externos às escolas, perpetuando-se as relações de dominação existentes na sociedade.

Distante dessa prerrogativa, o coordenador escolar deve fortalecer os laços coletivos levando em conta a construção de um trabalho democrático-participativo, orientado para a construção de um projeto pedagógico emancipador. Isso requer tanto a disposição de analisar as concepções educacionais que não condizem com a orientação política orientadora do trabalho escolar, quanto a capacidade de concatenar os esforços coletivos na construção de mudanças desejadas e adequadas às necessidades da instituição e dos seus sujeitos. Na sequência, discutem-se, então, as aprendizagens, necessárias à coordenação, para que atue nessa perspectiva.

## **Aprender e Desaprender: desafios para a coordenação pedagógica em tempos de resistência**

202

Praticar e pensar a coordenação pedagógica como ato de resistência ao modelo educativo regulador, homogeneizador e controlador, visando sua transformação, significa, também, ser profissional em permanente processo de formação e aprendizagem.

A própria gênese do trabalho de coordenação pedagógica, abordada anteriormente, é decorrente de uma formação imersa nos cânones da ciência moderna e na perspectiva de verdade/pensamento único, linearidade, dicotomia e racionalidade técnica, que estabeleceu e acirrou a tensão existente em nossa sociedade entre o caos e a ordem; a incerteza e a necessidade de controle e regulação; o disciplinamento e a produção dos sujeitos. Tudo isso contribuiu, por meio de uma atuação tecnicista, para a desqualificação do professorado e para a redução da sua crença na própria prática e na sua capacidade de pensar

sobre ela (ALVES E GARCIA, 2002). Essas tensões estão nítidas no cotidiano e nas formas de organização do trabalho pedagógico na escola, nas relações entre profissionais e nos desafios que a prática apresenta.

No entanto, as referidas autoras, entendem ainda que, apesar dessa história, a ação da coordenação pedagógica pode, ao mesmo tempo, contribuir para mobilizar diferentes saberes dos profissionais que atuam na escola e construir um trabalho entre sujeitos do conhecimento, com base na divisão do trabalho presente nesta instituição, fortalecendo as ações orientadas por seu projeto político-pedagógico. Por isso, a necessidade de se pensar formas que façam da coordenação pedagógica uma prática emancipatória marcada por relações igualitárias entre os sujeitos, traduzidas em formas de resistência cotidiana para enfrentar as tentativas de dominação do pensamento único, de hierarquização, generalização, discriminação e desqualificação dos profissionais da docência.

Conforme se observa, a atuação da coordenação está relacionada à dinamização e à potencialização do projeto político-pedagógico, do currículo, da prática pedagógica e da formação continuada de professores(as). Deve ter, como princípios do seu fazer, reafirmar a ideia de projeto político pedagógico como instrumento articulador dos desejos e esforços da comunidade; do currículo como ação que proporciona a produção e a circulação de significados, praticada por esses profissionais no seu cotidiano, isto é, de que currículo se refere à (re)criação, contestação e transgressão; de prática docente também como criação, fruto de trajetórias singulares de professores(as) como sujeitos em conexão com distintos contextos; e ainda de uma formação continuada que contribua para a emancipação desses sujeitos.

Nessa relação com professores(as), a coordenação realiza uma das suas principais funções: atuar na formação continuada no cotidiano da escola. Essa formação possibilitará a dinamização do currículo e das práticas pedagógicas, visando ao aprimoramento constante de um trabalho que atenda às demandas e especificidades locais. Ademais, contribuirá para garantir o direito à educação para todos os estudantes, considerando seus saberes, suas diferenças culturais, sociais, pessoais, evitando qualquer forma de preconceito ou exclusão.

Para isso, a formação continuada de professores(as) deve unir aspectos profissionais e pessoais. Entender-se como alguém em permanente formação implica investimento pessoal, e trabalho livre e criativo sobre seus próprios percursos e projetos, como constituidores das identidades pessoal e profissional, por meio de reflexão crítica acerca das práticas e de (re)construção de si dentro dos contextos em que se está inserido.

Além desse percurso de formação profissional que é pessoal, a formação também acontece no coletivo, junto à coordenação pedagógica. O papel formativo dos(as) coordenadores(as) pode ser, então, promover espaços de (auto)formação e formação mútua, em um processo interativo, partilhado, participativo e dinâmico de trocas de experiências e saberes, em que todos são formadores(as) e formandos(as).

Nesse sentido, concorda-se com Sampaio (2015), quanto à necessidade de desaprender algumas crenças e atitudes visando aprender outras que contribuam para o desenvolvimento de uma formação continuada baseada na potência criadora dos(as) professores(as) e da comunidade escolar como sujeitos do seu projeto político-pedagógico.

Essa dupla possibilidade (desaprender e aprender) ainda não é reconhecida, hegemonicamente, no discurso do campo

pedagógico e na forma de organização escolar com seus papéis definidos e hierarquizados, porém consideram-se necessários o enfrentamento e a superação dos desafios da ação coordenadora democrática. As principais aprendizagens mencionadas, aqui, se referem à abertura e à capacidade de exercitar o diálogo, à promoção do trabalho coletivo e a se conceber, permanentemente, na condição de aprendiz.

A concepção de conhecimento que ainda prevalece foi aprendida na formação de especialistas, conforme descrito anteriormente, cujo esteio é a racionalidade técnica e científica que se considera como o conhecimento verdadeiro, em detrimento do conhecimento do senso comum e da prática e do (sujeito) humano (Santos, 2001). A partir dela, se constitui fortemente a ideia de que os(as) coordenadores(as) são detentores de um único e verdadeiro conhecimento. É preciso desmistificar essa concepção e aprender a não utilizar esse conhecimento para subjugar professores(as), interlocutores(as) e companheiros(as) na concretização da prática e do projeto político-pedagógico.

Evitar a supervalorização desse tipo de conhecimento se refere a desaprender certa tendência na formação continuada de professores(as), apoiada no tecnicismo, focada mais nos aspectos metodológicos (no “como fazer”) do que nos princípios político-filosófico-pedagógicos (“porquê e para que” fazer) da prática pedagógica. O trabalho de formação, concentrado nesses aspectos técnicos, dificulta o desenvolvimento da autonomia docente, visto que o desconsidera como sujeito que aprende, produz os conhecimentos e é capaz de criar sua própria prática.

A gestão democrática do trabalho pedagógico conduz à interação entre sujeitos numa construção coletiva, com base em olhares diferentes, vindos de lugares e com finalidades distintas dentro da estrutura da instituição escolar, porém não

hierarquizados. Essa visão diferencial acerca das práticas e teorias pedagógicas, produzida pelas diferentes funções (regência e coordenação), pode enriquecer o diálogo, tornando-o mais complexo sendo composto por elementos variados.

Nesse sentido, é possível pensar em professores(as) e coordenadores(as) que, em seus múltiplos papéis, são coautores(as) do trabalho pedagógico da escola, visto que possuem diferentes contribuições a oferecer para a reflexão sobre a prática, no intuito de enriquecê-la, estudá-la, aperfeiçoá-la, dinamizá-la, questioná-la, revitalizá-la. Dessa forma, o lugar da coordenação é, sem dúvida, de mediação e de diálogo, não de controle.

Para atuar assim, o profissional da coordenação deve aprender a praticar, nas suas relações com o corpo docente e demais profissionais da escola, aquilo que defende ser a base da relação pedagógica entre professores(as) e alunos(as): um ato dialógico, em que todos estão abertos a aprender, sendo pesquisadores e criadores da sua própria prática (FREIRE, 1996). Praticar esse ato dialógico no cotidiano das relações pedagógicas, entre coordenadores(as) e professores(as), representa um esforço contra-hegemônico, na medida em que o sujeito de diálogo é crítico, conhece seu poder de criar e de transformar (FREIRE, 1983), visto que, no exercício do diálogo, quem ensina aprende, uns aprendem com os outros.

Aprender o diálogo significa desaprender a ideia de ser hierarquicamente superior e especialista dos conhecimentos válidos sobre o trabalho pedagógico. Isso significa realizar um exercício de alteridade e agir como interlocutor, ouvir a dúvida do outro e colocar em dúvida a própria certeza, entendendo que para avaliar é preciso se avaliar, e que formar é também se formar, reconhecendo seus próprios saberes e teorias, assim como os do outro. Essa seria uma atitude distinta da tradição

supervisora, bem como uma forma de resistência às políticas de inovação reguladora.

Para aprender a atuar como interlocutor(a), há muito que desaprender sobre competição, individualismo, discriminação, desigualdade e uso do conhecimento para ter o poder de submeter o outro. Nesse sentido, a atuação do profissional da coordenação na formação continuada significa, para ele, (se) desconstruir e (se) desestabilizar e desaprender também a concepção de processo de aprendizagem como processo linear, como assimilação passiva de conhecimento e de valores, “bancariamente” (FREIRE, 1983) transmitidos sem considerar o sujeito aprendente, sem discussão coletiva em que os sujeitos possam se pronunciar.

Dessa forma, relações político-pedagógicas unilaterais e antidialógicas, ocorridas no âmbito da instituição escolar entre os sujeitos, reproduzem relações de poder construídas nas esferas socioeconômicas e políticas. Como já discutido, na atualidade, as políticas educacionais propostas por organizações transnacionais visam consolidar valores que atendam às necessidades produtivas, reforçando a concepção bancária de educação e de coordenador como impositor e controlador na implementação de inovações regulatórias que atualizam relações de dominação entre os sujeitos.

Em se tratando de uma postura de resistência que visa à transformação, é preciso desaprender, ainda, a concepção linear e dicotômica sobre os processos de mudança. Para isso, é possível aprender com Gimeno Sacristán (1993). Ele acredita que:

a mudança em educação não depende do conhecimento diretamente, porque a prática educativa é uma prática histórica e social [...], que tem relação com crenças provenientes do contexto em que se realizam, com



movimentos ideológicos, com configurações mentais subjetivas das pessoas envolvidas nas relações educativas (p. 72).

Acreditar na possibilidade de mudança e aprender o diálogo como caminho possível para a resistência, para a produção de novos saberes e para as transformações das concepções e das práticas, depende de disposição e exercício contínuo de desaprendizagem. Esse exercício deve ser parte da ação coordenadora, que, desaprendendo o autoritarismo, o preconceito e a subjugação, permita aprender a praticar o diálogo concomitante aos conhecimentos relacionados ao fazer pedagógico, contribuindo, assim, para que o coletivo possa reinventar-se e emancipar-se.

## Referências

ALVES, Nilda; GARCIA, Regina L. In: ESTEBAN, M.T. & ZACCUR, E. Professora pesquisadora: uma práxis em construção. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p. 105 a 125. 125 p.

FARIAS, Isabel Maria Sabino de. Inovação, mudança e cultura docente. Brasília: Liber Livro, 2006.

FERREIRA, Fernando Ilídio. As lógicas da formação. Para uma concepção da formação contínua de professores como educação de adultos. In: FORMOSINHO, João (Coord.). *Formação de professores: aprendizagem profissional e ação docente*. Porto: Porto Editora, pp. 201 a 220, 2009.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. 220 p.

\_\_\_\_\_. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996. 165 p.

GIMENO SACRISTÁN, José. Conciencia y acción sobre la práctica como liberación profesional de los profesores. In: IMBERNON, Francesc (org.). *La formación permanente del profesorado en los países de la CEE*. Barcelona: Editorial Horsori, pp. 53 a 92, 1993.

HARRIS, Bem M. Paradigmas e parâmetros da supervisão em educação. In: FORMOSINHO, Júlia Oliveira. *A supervisão na formação de professores II: da organização à pessoa*. Porto: Porto Editora, pp. 133 a 223, 2002.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra, *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. 10. ed. São Paulo: Cortez, 543p, 2012.

OLIVEIRA, Inês Barbosa de. *Currículo como criação cotidiana*. Petrópolis: DP et alii, 2012.

RANGEL, Mary; FERREIRA, Naura Syria Carapeto. Supervisão pedagógica ampliada. In: RANGEL, Mary; WENDEL, Freire. (Orgs.). *Supervisão escolar: avanços de conceitos e processos*. Rio de Janeiro: Wak, pp. 13 a 27, 2011.

SAMPAIO, Marisa Narcizo. *Caminhos que se fazem ao caminhar* : diálogos entre teoria e prática em registros de professoras. 1. ed. Campinas: Mercado de Letras, 2015

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. Porto: Edições Afrontamento, 2001.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Inovação e projeto político-pedagógico: uma relação regulatória ou emancipatória? *Cedes*, v. 23, n. 61, pp. 267 a 281, dez. 2003.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Projeto político-pedagógico da escola: uma construção coletiva. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível*. 13. ed. Campinas, SP: Papirus, pp. 11 a 35, 2001.

# Reflexões sobre experiências com processos educacionais de gestão democrática e conselho escolar

*Rute Regis de Oliveira da Silva*

*Walter Pinheiro Barbosa Junior*

Este ensaio é uma reflexão sobre experiências com processos educacionais de gestão democrática e o Conselho Escolar no âmbito da educação pública. Escrevemos este texto a dois corações e quatro mãos, circunscrevendo o a um caráter de reflexão ensaístico.

210

A reflexão assume neste texto seu sentido filosófico, ou seja, o processo em que tomamos nossas próprias ações práticas como o *a-se-pensar*. Trata-se, portanto, do movimento em que, conversando e pensando sobre o que tínhamos vivenciado enquanto gestores, fomos pouco a pouco compreendendo os elementos que orientaram nossas práticas.

Esse novo saber, um saber que tomou a experiência feita e se submeteu à reflexão, é o que desejamos compartilhar neste texto ensaístico. Assumimos na escritura o gênero ensaio, porque ele permite escrever como quem compartilha rumores da subjetividade, como quem se anuncia com fragilidades e de modo inacabado, como quem espera o rebatimento do leitor, de modo que este possa se inserir conosco nessa busca por uma maior compreensão sobre os processos de gestão democrática

e sobre o Conselho Escolar, em um país com experiências democráticas marcadas profundamente pela fragilidade.

Somos professores da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e estamos lotados no Departamento de Fundamentos e Políticas da Educação, mas, antes de trabalharmos no nível superior, assumimos a docência e a gestão na Educação Básica, tendo sido nesse nível de ensino que vivenciamos as experiências que compartilhamos, organizadas em três tópicos: uma exposição sobre como Rute Regis realizou sua imersão na gestão educacional; um escrito sobre as experiências vivenciadas por Walter Pinheiro e, num terceiro momento, uma exposição do diálogo entre os dois, o que produziu uma compreensão sobre o sentido dos processos de gestão democrática e do Conselho Escolar na atual configuração política e educacional do Brasil.

## **Reflexões sobre experiências com processos educacionais de gestão democrática na chefia de gabinete da SEEC-RN**

211

Trato aqui de reflexões sobre a minha imersão na gestão educacional, quando atuei na Secretaria de Estado da Educação e da Cultura (SEEC/RN), na função de chefe de gabinete. Essas experiências me possibilitaram refletir sobre a importância das relações intergovernamentais (RIGS)<sup>1</sup> para o fortalecimento do processo de gestão educacional democrático, pois essas relações proporcionam o compartilhamento de ações, tanto para a concepção de políticas, quanto para a sua implementação.

---

1 São atividades ou interações que ocorrem entre unidades governamentais de todos os tipos e níveis dentro do sistema federal, bem como, entre dois governos que interagem para o desenvolvimento ou execução de políticas públicas (WRIGHT, 1988).

Necessário se faz esclarecer que há dificuldades na coordenação das políticas no momento em que se ocupa um cargo de gestão, em virtude, por exemplo, da rotatividade administrativa e governamental, o que inibe muitas vezes a continuidade dessas políticas, além da burocracia estatal e ainda a pouca participação dos vários segmentos ligados à educação no debate acerca desse campo do conhecimento, não pela falta de interesse e, sim, muitas vezes pela não oportunidade dada de participação a esses representantes que, historicamente, foi inibida.

Para que um processo de gestão democrática seja fortalecido há a necessidade, portanto, de um diálogo permanente entre os atores envolvidos, a partir da interação desses diversos atores, buscando-se a diminuição de conflitos competitivos.

Desse modo, essas interações, dependendo da intensidade e da regularidade, permitem ou não o fortalecimento do processo de gestão democrática a partir de espaços de negociação. Além disso, as opções políticas, nesse movimento de elaboração/implementação e execução das políticas públicas, podem definir o sucesso ou não de um processo de gestão educacional democrática.

Na perspectiva de realizar um processo de gestão educacional democrática, assumimos a Chefia de Gabinete da SEEC/RN, no mês de janeiro do ano de 2015, onde permanecemos até o mês de abril do ano de 2016. Com o esforço contínuo de contribuir para a diminuição de desigualdades educacionais históricas no Estado do RN, a gestão da SEEC, da qual nós fazíamos parte, elaborou um planejamento que visava a enfrentar as barreiras que dificultavam o acesso e a permanência dos estudantes na escola e minimizar as desigualdades educacionais em cada região do Estado, por meio da atuação conjunta das

Diretorias Regionais de Educação e da Cultura - DIREC, com foco nas especificidades de cada território.

Assim, fazia-se necessário identificar as potencialidades das dinâmicas locais para pensar numa perspectiva de uma formação para o trabalho, estimular a valorização da diversidade e da inclusão e, ainda, incentivar a valorização dos profissionais que atuavam na educação desses estudantes. A valorização dos profissionais da educação se inseria em uma busca constante da melhoria das condições de trabalho, da carreira e da remuneração dos profissionais da educação.

Sem desconsiderar os compromissos, largamente debatidos e apontados como estratégicos por diversos segmentos sociais, que participaram da Conferência Estadual de Educação do RN (COEED/RN) no ano de 2013, momento preparatório para Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada no ano de 2014, a gestão da SEEC incorporou em seu planejamento as propostas já sistematizadas em documentos, as quais foram durante o ano de 2015 e no primeiro quadrimestre de 2016 sendo aprimoradas na interação com a Comissão Estadual de Elaboração do Plano Estadual de Educação e em consonância com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação, Lei n. 13.005/14.

## **Pensar a gestão da SEEC: da COEED ao planejamento**

O planejamento da SEEC foi construído a partir das propostas debatidas na COEED, sendo, portanto, organizado com metas estruturantes para a garantia do direito à educação básica com qualidade, que dizem respeito ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade

e das oportunidades educacionais; ainda à valorização dos/das profissionais da educação, ao fortalecimento do processo da gestão democrática e às metas relacionadas à melhoria da infraestrutura das escolas.

Essas metas estruturantes foram organizadas a partir de quatro eixos, a saber: Estrutura Física, Ensino, Gestão Democrática e Valorização dos Profissionais da Educação, as quais foram implementadas em sua maioria, haja vista a interrupção da gestão em 16 meses de atuação.

1) Estrutura Física a partir de reformas e construções: a meta consistia em reformar 80% (oitenta) das escolas da rede estadual de ensino com recursos oriundos do Programa RN Sustentável, além da construção de 11 (onze) escolas, também prevista no mesmo programa supracitado, sendo 03 (três) em áreas urbanas e 08 (oito) em zona rural/campo, além de dar prosseguimento ao planejamento da gestão anterior de conclusão de reformas em 09 (nove) escolas da rede. Também previa a conclusão das construções e, posteriormente, dotar equipamentos para o funcionamento dos Centros de Educação Profissional, localizados nos municípios de Mossoró, Alto do Rodrigues, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba, Açu e Natal (Parque dos Coqueiros e Pitimbu).

2) Ensino: as metas para o ensino estavam em consonância com a discussão do currículo para o ensino fundamental e ensino médio, conforme a discussão nacional do Ministério da Educação (MEC) e do Conselho Nacional de Educação (CNE), a fim da elaboração do currículo que subsidiaria a educação do Estado do RN. Em parceria com o IFRN, com o Sindicato dos Trabalhadores em

Educação do RN e com a comunidade solidária, seria elaborada uma proposta administrativa e pedagógica para os 10 (dez) centros de educação profissional do RN, no que concerne ao ensino profissionalizante, para expandir as matrículas da educação profissional técnica de nível fundamental e médio, na Rede Estadual de Ensino, considerando os arranjos produtivos locais. Também seriam firmadas parcerias para a alfabetização de jovens e adultos com várias instituições de Ensino Superior, como a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN), Universidade Federal do Semiárido (UFERSA) e Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), com o objetivo de elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais e reduzir a taxa de analfabetismo funcional, de acordo com a proporcionalidade da meta do Plano Estadual de Educação. Ainda previa a oferta de uma educação em tempo integral nas escolas da Rede Estadual de Ensino, de forma a atender aos alunos em pelo menos 07 horas de atividades escolares, de acordo com a proporcionalidade da meta do Plano Estadual de Educação, fomentando assim a qualidade da Educação Básica no Ensino Fundamental e Médio.

- 3) **Gestão Democrática:** as metas referentes à Gestão Democrática vislumbravam à participação da comunidade escolar nas diversas decisões da gestão educacional, como por exemplo o aperfeiçoamento da Lei 290/05, que dispõe sobre a democratização da gestão escolar no âmbito da Rede Pública Estadual de ensino do RN, com ênfase na formação continuada de gestores escolares, cujo fortalecimento dessa gestão possibilite a promoção do princípio da gestão democrática do ensino público



na rede estadual. Nessa perspectiva, havia metas de garantir o funcionamento dos mecanismos tripartites de participação social, como: conselhos, fóruns e comissões, fortalecendo o sistema estadual de educação. Esses mecanismos serão apresentados num subitem à parte.

- 4) Valorização profissional: as metas concernentes à valorização profissional buscavam garantir o reajuste anual do piso salarial dos profissionais do magistério público, de acordo com a Lei 11.738/07, como também a formação continuada dos professores da Rede Estadual de Ensino; a criação de uma Comissão de Regulamentação do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual, de acordo com a Lei n. 322 de 11.01.2006, a fim de garantir as promoções horizontais e verticais, além de realização de concurso público para atenuar a falta de professores nas escolas da rede estadual e, assim, proporcionar a evolução funcional (promoções horizontais e verticais), segundo a lei complementar n° 322 de 11/01/2006.

## **A gestão da SEEC e as comissões intergestoras**

Numa perspectiva de fortalecimento de um processo de gestão democrática, estabelecemos e reorganizamos comissões importantes que pudessem contribuir para uma avaliação, como também para a elaboração e implementações de políticas, numa perspectiva de continuidade, de acordo com o que estava posto nas propostas sistematizadas da COEED que, posteriormente, dariam base para o Plano Estadual de Educação.

Desse modo, pontuaremos algumas comissões intergestoras, numa perspectiva de RIGs, que contribuíram/contribuem para um processo de gestão democrática, criadas nessa gestão da SEEC.

- 1) Reorganização da Comissão de Gestão Democrática<sup>2</sup> que objetiva a organização do processo democrático nas escolas da rede estadual de ensino, como também a Comissão Estadual Central de Gestão Democrática, visando à condução e operacionalização da reformulação da Lei Complementar nº 290/05, tendo em vista a necessidade de atualização do processo de Gestão Democrática no âmbito da Rede Estadual de Ensino do Rio Grande do Norte.

Para a ação de reformulação dessa lei foram realizados 16 (dezesesseis) Fóruns Regionais e 1 (um) Fórum Estadual com a finalidade de discutir a proposta de alteração da Lei Complementar nº 290/2005. Ao final desses fóruns, foram sistematizadas as propostas de reformulação e, no final do ano de 2015, enviadas ao Gabinete Civil do Estado para publicação.

- 2) Pactuação entre a SEEC, Secretaria de Articulação com os sistemas de ensino (SASE/MEC) e UNDIME, para o trabalho de monitoramento dos Planos Municipais e Estadual de Educação do Estado do RN, em consonância com a Lei do Plano Nacional de Educação - 13.005/14.
- 3) Pactuação com a SASE/MEC e UNDIME para o trabalho de elaboração/ ou adequação dos planos de carreira dos profissionais da educação dos municípios e do estado RN.

---

2 Lei nº 290, de 16 de fevereiro de 2005, que dispõe sobre a Democratização da Gestão Escolar, no âmbito da Rede Pública Estadual de Ensino do RN.

- 4) Instituição de Comissão de Regulamentação do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual<sup>3</sup>, composta pela SEEC, Secretaria de Planejamento - SEPLAN, Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos - SEARH e Sindicato dos Trabalhadores em Educação – SINTE.
- 5) Reorganização do Conselho Estadual do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB.
- 6) Criação da Comissão de Organização do Programa Brasil Alfabetizado, composta pela SEEC, UNDIMÉ/RN, Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, Universidade Estadual do Rio Grande do Norte – UERN, Instituto Federal do Rio Grande do Norte – IFRN, Instituto de Educação Superior Presidente Kennedy - Centro de Formação de Profissionais de Educação – IFESP com o objetivo de elaborar uma proposta de formação de professores para a rede pública de ensino e estabelecer princípios, diretrizes e metas para a reorganização do Programa RN.
- 7) Comissão para organizar a proposta pedagógica para a Educação Profissional, composta pela SEEC, IFRN, representantes dos Trabalhadores e do Conselho da Economia Solidária, objetivando elaborar um plano institucional de educação profissional, com princípios, diretrizes e orientações pedagógicas para constituição de uma Rede de Ensino de Educação Profissional do Estado RN, considerando a perspectiva de expansão dessa modalidade de oferta a partir do ano letivo de 2016.

- 8) Comissão Estadual de Promoção das Políticas Afirmativas de Educação e Direitos Humanos. No ano de 2016, a Comissão, em parceria com a Secretaria Extraordinária de Políticas para as Mulheres, realizou seminário sobre Estratégias por uma Educação com Igualdade entre Homens e Mulheres, com o objetivo de discutir a formação de uma rede de educadores (as) que tematizem essa questão nas escolas da rede pública de ensino do RN.
- 9) Organização da Comissão Gestor do Programa Profucionário no RN para acompanhar as ações do programa e dar prosseguimento aos cursos de formação continuada que são destinados aos funcionários das escolas.
- 10) Organização e coordenação da Comissão Estadual da Base Nacional Comum Curricular, em articulação com a UNDIME/RN, IES, Instituições Privadas de Educação e Conselho Estadual de Educação, com o propósito de promover e apoiar a discussão do Documento Preliminar da Base Nacional Comum Curricular em todas as escolas do Estado do RN.
- 11) Reorganização do Núcleo de Educação do Campo e Diversidade e revitalização do Comitê Gestor Estadual de Educação do Campo a fim de articulação com a sociedade civil para a elaboração, mediante decisões conjuntas, de política educacional para as populações do campo, indígenas, povos de terreiro, quilombolas e ciganos.

## **Reflexões sobre experiências em processos educacionais de gestão democrática com conselho escolar**

Iniciei minha vida como profissional docente, no mesmo ano em que concluí a formação para o Magistério. A Prefeitura da Cidade do Natal-RN promoveu um concurso público no ano de 1988, quando o Secretário de Educação era o Professor Moacyr de Góes. Aprovado, fui encaminhado para trabalhar no turno intermediário em uma 1ª série da Escola Municipal Djalma Maranhão, no bairro de Felipe Camarão. A vida se encarregava, assim, de me conduzir ao lugar onde desenvolvi a maior parte dos meus estudos, reflexões e pesquisas sobre processos de gestão democrática e Conselho Escolar.

220

No momento em que assumi a sala de aula e me encontrei com uma turma de 30 estudantes, cujas idades variavam entre 7 e 9 anos de idade, foi que descobri que as experiências acumuladas na vida pessoal, particularmente a minha militância no movimento estudantil e a formação secundária do magistério, não eram suficientes para a gestão de uma turma. Percebi que ser professor exigia muito mais do que ter a formação inicial. Foi assim que iniciei minha jornada no campo da gestão em uma perspectiva democrática. Percebi, então, que ministrar aula e ser gestor no campo educacional não se separam, porque, em última análise, a gestão opera continuamente com a aprendizagem de pessoas dentro ou fora da sala de aula, dentro ou fora da escola.

Eu estava entrando em uma escola orientada pela máxima: “várias cabeças pensam melhor que uma”. Tratava-se de uma instituição, cujo princípio político era a implicação de todos com o trabalho político e pedagógico. Esse trabalho

pautava-se pela prática de pensar permanentemente a prática, ou seja, a escola tomava suas necessidades e desejos como elementos a serem discutidos, pensados e respondidos com proposições que nasciam dos debates promovidos por todos e mediados pelo Conselho Escolar.

Era uma prática simples e, por isso mesmo, profunda. Os conselheiros escolares trabalhavam ouvindo seus representantes, ou seja, no primeiro momento, o conselheiro se reunia com o seu segmento para conversar sobre as pautas que deveriam ser levadas para o Conselho Escolar; no segundo momento, acontecia a reunião do Conselho, que se pautava pelas proposições dos segmentos e, no terceiro momento, os conselheiros retornavam aos segmentos para apresentar tudo o que foi discutido e deliberado.

Esse processo de experimentação democrática da escola acontecia no momento político em que o Brasil estava saindo de uma ditadura civil e militar (1946-1985). Foi durante essa abertura que aconteceu a primeira eleição direta para Diretor e Vice-Diretor das escolas municipais de Natal-RN. Na Escola Municipal Djalma Maranhão a primeira eleição aconteceu no dia 05 de maio de 1987.

Essa experiência vivenciada pela Rede Municipal em Natal-RN antecede a promulgação da Constituição de 1988, isto é, antes que se instituisse legalmente a gestão democrática como um princípio constitucional. Na cidade de Natal, então, já se instaurava a eleição direta para diretor e vice-diretor, ou seja, em Natal se antecipou uma marca importante para democratização da educação pública.

Nesse sentido, os cenários local e nacional eram favoráveis à experiência de processos de gestão democrática. No entanto, a experiência vivenciada na Escola Municipal Djalma

Maranhão era algo singular, porque nesta unidade de ensino se trabalhava com a perspectiva de se promover a experiência democrática a partir de um projeto político e pedagógico.

Durante esse período, vivi um dos momentos mais importantes da minha vida profissional, no que diz respeito ao processo de gestão democrática, porque me encontrava em uma escola pública que, na percepção de suas inquietações, tomava para si a responsabilidade de encontrar as soluções para os seus problemas. Tratava-se de um momento em que a escola estava descobrindo que não podia continuar esperando por soluções vindas de fora. Ela estava percebendo, nessa descoberta, que era capaz de construir respostas aos seus problemas imediatos e mediatos.

Fui seduzido e me envolvi com a escola porque nela estava em curso a transferência do poder da Direção (entendida aqui como Diretor e Vice-Diretor) para o Conselho Escolar, como também o movimento de construção de uma proposta curricular. No início da década de 1990, seria uma ousadia uma escola situada na periferia da Cidade de Natal querer pensar sua proposta curricular.

Essas atitudes políticas e pedagógicas vivenciadas pelos que faziam a escola naquele momento histórico me motivaram a assumir na Escola Municipal Djalma Maranhão a coordenação do turno noturno no ano de 1989, por meio de eleição, e ingressar no coletivo de Formação Sindical do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado do Rio Grande do Norte (SINTE-RN).

Trabalhar na gestão e militar no sindicato me motivaram a querer ampliar e aprofundar meus estudos na universidade. Submeti-me ao vestibular e fui aprovado na Universidade Federal do Rio Grande do Norte em 1989, para cursar Pedagogia.

A universidade me permitia o acesso a leituras e reflexões que eu podia comparar com o pulsar da vida em seu acontecendo. Hoje, eu sei que fazer um curso na universidade, imerso nas escolas e na militância da categoria, contribui muito para uma ação mais consciente dos processos de gestão democrática.

De tudo o que eu estava vivenciando, era o Conselho Escolar que resguardava as grandes lições. Primeiro, porque na Escola o poder da Direção era transferido para o Conselho Escolar. Isso significava que, mesmo o Diretor e Vice-Diretor sendo eleitos, estavam submetidos às deliberações dos conselheiros.

A maior expressão do reconhecimento de que o Conselho Escolar era o órgão máximo deliberativo da escola residia na atitude de se repassar a gratificação para o Conselho. Esse repasse se sustentava dentro da seguinte lógica: se o trabalho é socializado entre todos os conselheiros, então a gratificação também deve ser. O dinheiro que era depositado em uma conta bancária servia para viabilizar o trabalho do Conselho Escolar. Como nesse momento não existia a política de descentralização financeira, ou seja, de financiamento das ações da escola, uma vez que todos os recursos eram centralizados na Secretaria Municipal de Educação, a Escola Municipal Djalma Maranhão construía uma forma de financiar a formação dos conselheiros e de viabilizar o trabalho pedagógico da escola.

Era com o dinheiro da gratificação que o Conselho conseguia realizar o processo de formação dos conselheiros, contratando pessoas para ministrar palestras ou minicursos. Este processo possibilitava aos conselheiros uma formação política e pedagógica que os ajudava a exercer suas atribuições e responsabilidades.



Os recursos oriundos da gratificação também eram utilizados para pagar o deslocamento dos conselheiros escolares, quando estes precisavam participar de audiências com a Secretaria de Educação Municipal, para reivindicar condições de trabalho para a Escola ou se fazerem presentes em uma atividade de planejamento que geralmente era realizada em uma casa de praia. Nesses casos, o dinheiro da gratificação servia para financiar a alimentação e o deslocamento dos conselheiros e equipe pedagógica da Escola, de modo que se passava um fim de semana na casa de praia para avaliar e planejar o trabalho político e pedagógico da escola.

No entanto, o repasse da gratificação resguardava em si um valor essencialmente simbólico, uma vez que, ao repassar a gratificação, o Diretor e Vice-Diretor abdicavam de um valor que o Estado repassava para uma função gratificada, objetivando que este sujeito gratificado se fidelizasse aos interesses do Estado.

Na Escola Municipal Djalma Maranhão, eu estava aprendendo que o Diretor e Vice-Diretor reconheciam o Conselho como órgão máximo e deliberativo e, por isso mesmo, não se justificava o recebimento individual de uma gratificação, pois os processos de gestão política e pedagógica eram uma tarefa posta para toda a comunidade escolar.

Aos poucos, fui percebendo a fecundidade dos processos vivenciados no Conselho Escolar e compreendendo que, nessa experiência, todos nós que participávamos estávamos aprendendo que o interesse de um se tornava o interesse de todos. Estávamos acessando a forma de apreender o conteúdo da democracia, ou seja, vivenciando o debate coletivo e as deliberações e execuções coletivas.

A primeira grande tarefa que o Conselho Escolar assumiu foi a de instituir um grupo de elaboração da proposta curricular. A comunidade escolar percebeu que não podia continuar recebendo a lista de conteúdos enviada pela equipe pedagógica da Secretaria Municipal de Educação de Natal (1987) e que não podia continuar se orientando apenas pela assimilação e incorporação das ideias de Emília Ferreiro ao Projeto Pedagógico (1989). Foi no ano de 1992, então, que a escola tomou para si a tarefa de estudar e refletir sobre as obras de Jean Piaget e L.S. Vygotsky.

Nesse momento a escola se perguntava pelas bases do construtivismo e realizava uma autocrítica acerca do modo como havia absorvido e incorporado as ideias de Emília Ferreiro. Nessa perspectiva, a escola se preparava para o salto de qualidade.

Foi na 2ª Assembleia Extraordinária do Conselho, datada de 26 de novembro de 1991, que se iniciou o esforço para se constituir um grupo de estudo, o que só se efetivou no dia 16 de setembro de 1993, quase dois anos depois, ocasião em que o Conselho Escolar deliberou que três professoras lotadas na escola e que trabalhavam na rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte deveriam ser solicitadas para ficar à disposição da escola por um mês, para organizar e elaborar uma proposta pedagógica.

A escola, por meio do Conselho, e com ousadia, criou uma condição de trabalho para viabilizar a elaboração do seu Projeto Pedagógico. Mesmo enfrentando as dificuldades, o Grupo de Estudo e Sistematização promoveu discussões e estudos e organizou a proposta curricular a partir da história do homem.

A proposta foi organizada com base em eixos que orientam cada etapa da formação dos estudantes. A Pré-Escola ficou com o eixo: “como eu vim ao mundo”; na 1ª Série: O que é o mundo”; na 2ª Série: “o que é a humanidade”; na 3ª Série: “o ser humano e sua relação com a natureza” e, na 4ª Série, as “relações sociais de produção”.

A ideia do grupo de elaboração da proposta era, tomando o sujeito cognoscente como base, interpenetrar o desenvolvimento físico e cognitivo ao longo dos cinco anos que o estudante passasse na escola. Por isso o fio condutor se apresenta, a partir da pré-escola até a 4ª série, como uma retomada progressiva das sínteses anteriores para a sua ampliação e o seu aprofundamento na atualização da construção da síntese presente.

Essa experiência foi uma das mais promissoras porque, naquele momento histórico, o Conselho Escolar se ocupava efetivamente com sua função pedagógica. No entanto, cabe registrar que o grupo de estudo foi competente em sua formulação, mas cometeu o erro de trabalhar o humano enquanto um conceito abstrato, que não correspondia à educadora, nem ao educando vivo e histórico que estava cotidianamente na escola.

Hoje, depois de percorrer múltiplas veredas da vida, compreendi que a perda da concretude do mundo encontra suas raízes no estranhamento da pessoa em si mesma, ou seja, como poderíamos ter trabalhado o sujeito histórico que vive seu cotidiano em Felipe Camarão, bairro onde se localiza a Escola, se morávamos fora da comunidade e éramos acadêmicos?

Em muitos acasos a academia educa sem provocar nos seus acadêmicos a lembrança de que as ideias se materializam em lugares onde vivem pessoas que possuem um modo de ser e de viver singular. Talvez este esquecimento da singularidade tenha induzido o grupo a querer trabalhar o saber científico sem

considerar a criança e a infância dos que habitam um bairro de uma cidade carregado de singularidades.

Por fim, podemos concluir afirmando que existem escolas públicas onde o Conselho Escolar vem cumprindo sua tarefa de educar política e pedagogicamente a comunidade escolar e local. Nessa escola, onde convivi por 10 anos (1988-1998), tive experiências com processos de gestão democrática que me marcaram profundamente. E as marcas mais profundas foram as de que podemos ousar e desobedecer, avançando com ações e formulações que fortaleçam a cultura de uma gestão que seja colegiada e enraizada no cuidado e na itinerância.

## **Conclusões sobre as experiências com processos educacionais de gestão democrática**

Neste artigo, publicamos algumas reflexões sobre as experiências que vivenciamos com processos de gestão democrática em dois lugares diferentes: a Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Norte e uma escola pública da Rede Municipal do Natal.

Essa vereda que assumimos se afirma num esforço intelectual de descolonizar a cultura de processos democráticos no Brasil e tende a emergir na medida em que tomarmos as experiências vivenciadas como algo a ser problematizado e submetido ao exercício de reflexão, se formos pouco a pouco instaurando uma prática de pensar a prática. As duas práticas vivenciadas apontam possibilidades de se construir caminhos diferentes dentro de uma secretaria de educação ou em uma escola.

Na experiência vivenciada como chefe de gabinete da Secretaria de Educação (janeiro de 2015 a abril de 2016), evidencia-se que a ação institucional de planejamento pode se enraizar no diálogo permanente entre a Secretaria e os movimentos políticos, sociais e educacionais organizados, desde que exista uma compreensão política e um desejo de se realizar um processo de gestão educacional democrática.

Dessa experiência na gestão da SEEC, o que de fato eu considero como aspecto importante para a reflexão é que, mesmo que exista a compreensão da prática do clientelismo e do corporativismo, aspectos herdados de um Estado centralizador nas relações entre governantes e entidades supostamente representativas da sociedade, posto que não existe uma garantia de que os representantes de tais entidades sejam de fato representantes dos interesses coletivos e não dos governantes, esse fato deve ser compreendido como uma limitação histórica de participação dos diversos atores no trato da coisa pública, embora esses fenômenos, que existem desde o período colonial, ainda se mantenham, contudo, redimensionados, o que acarreta a diminuição da capacidade de um processo de gestão mais democrático.

Mesmo assim, compreendo que um processo de gestão educacional democrático, a exemplo do que se buscou na gestão da SEEC, possibilita oferecer oportunidades educativas de democratização desses processos, permitindo o entrelace na construção de um sentimento que vislumbra a possibilidade de ressignificação dessas práticas ditas colonialistas.

Essa ressignificação emerge a partir da percepção desses autores se enxergando como seres sociais e históricos, portanto transformadores, o que nos permite compreender que os processos, por isso, são processos, e não algo acabado, estático;

estão sempre em elaboração/reelaboração, sendo provisórios, relativos aos contextos e aos sujeitos em suas condições objetivas, pautadas nas condições reais dos sujeitos-atores que partilham os processos educacionais.

Considero, ainda, que um planejamento pautado numa continuidade a partir de um debate realizado coletivamente e a partir de um processo pautado na democratização da gestão, mediante a organização de diversas comissões objetivando a avaliação, a formulação e a implementação de políticas educacionais, perspectiva a superação meramente gerencial da educação.

Pensar a gestão de forma coletiva, portanto, oportunizou-me pensar a possibilidade do fazer democrático, mas esse fazer não estava implicado somente no querer, no abstrato; estava pautado em práticas reais de vivências e concepções de outros sujeitos que insidiavam diretamente nas nossas/minhas práticas de gestão.

Reafirmo a necessidade da luta permanente contra o desrespeito aos direitos dos docentes por melhores condições de trabalho, condições estas adequadas às necessidades do ensino, o que possibilita a aprendizagem dos estudantes que necessitam da escola pública para aprenderem e se desenvolverem como pessoas nas mediações escolares, oportunizando os instrumentos que lhes propiciem a inserção na vida social de forma mais humana. Dessa maneira, compreendemos que não há luta mais vitoriosa do que aquela que contribui para a transformação dos “ingênuos”, dos “oprimidos”, no dizer de Paulo Freire – vitimados pela sua humanidade roubada – em sujeitos ativos, críticos e conscientes de “estar sendo” e na possibilidade de “vir a ser”.

Na experiência dos processos de gestão democrática da escola, o que marcou profundamente foi a construção de uma ação política e pedagógica que indicasse a possibilidade real de se fazer gestão educacional e projeto de educação a partir de um movimento que nasce dentro da própria escola. Importante ressaltar que o processo de construção de uma cultura democrática requer práticas e reflexões sobre essas práticas, pois o ato de refletir enquanto um momento de pensar o próprio pensamento é fundamental para qualificar a ação no interior da escola e promover um movimento de descolonização, como nos sugere Frantz Fanon (1968), em sua obra intitulada: *Os Condenados da Terra*.

Talvez um dos limites da experiência vivenciada na Escola Municipal tenha sido a reprodução de um modelo de escola, cuja humanidade e ciência se encontram entranhadas em nossos corpos. Esse modelo ordena o mundo e, inconscientemente, o reproduzimos, sem sabermos que estamos reproduzindo um modo de ser e de viver que nos é estranho.

Do ponto de vista da escola, podemos sugerir que ela é uma mentalidade, isto é, mais que um prédio ou um lugar onde acontece a relação entre ensino e aprendizagem, nos parece ser um modo de pensar, em que sua essência é promover a alienação do ser em si. De outro modo, podemos dizer que o processo de escolarização é, em última análise, um movimento que objetiva soterrar o ser em si.

A reprodução do modelo é muito forte. Podemos mesmo observar que uma escola que transferiu o poder da Direção para o Conselho, que assumiu a tarefa de elaborar uma proposta pedagógica com um currículo que estabelecia conteúdo da Pré-Escola até a 4ª série, ou seja, uma escola transformadora

que reproduziu o padrão cuja essência é o esquecimento do ser diante de si.

O grupo de estudo pensou no humano, mas o tomou abstratamente, não como o educando e o educador que estavam cotidianamente na escola. Idealizou o ser humano. Essa idealização, em certa medida, é uma reprodução da ideia do humano abstrato, trabalhada pelo humanismo clássico. Talvez, por isso, a escola não construiu uma proposta pedagógica, perguntando-se quais seriam os saberes sagrados da comunidade onde se localiza. No entanto, apresentou como conteúdo a ser trabalhado nas séries os saberes científicos, objetivando preparar todos para o mundo do trabalho.

Desse modo, mesmo reconhecendo a grandiosidade das experiências dos processos de gestão democrática da escola, podemos inferir que se faz necessário continuarmos com a reflexão sobre a nossa prática, objetivando, pouco a pouco, descolonizar nossos corpos, instaurando um modo de vida enraizado na brasilidade.

## Referências

ARISTÓTELES. *A política*. Tradução: Roberto Leal Ferreira. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000

BARBOSA JUNIOR, Walter Pinheiro. *O ethos humano e a práxis escolar: dimensões esquecidas em um Projeto Político Pedagógico*. 203f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2002

FANON, Frantz Omar. *Os condenados da terra*. Trad. José Laurênio de Melo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.



FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

ROSA, João Guimarães. *Grande sertão: Veredas*. 19. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

WRIGHT, D. S. UNDERSTANDING INTERGOVERNAMENTAL RELATIONS. Califórnia: Books/Cole, 198.

## **Parte 5**

### **Ensino Médio, Educação Profissional e o Planejamento Educacional**

# **Crítica à fragmentação e à hierarquização do Ensino Médio e Educação Profissional no Brasil**

*Elenilce Gomes de Oliveira*

*Dante Henrique Moura*

## **Aproximação à problemática**

234 Neste texto, com base em pesquisas que realizamos principalmente na última década, tendo como foco políticas e programas do Ensino Médio no Brasil – incluindo a educação profissional técnica de nível médio e a educação de jovens e adultos -, discutimos as disputas em torno da concepção de formação humana e os obstáculos impostos pelo metabolismo do capital à materialização de uma formação emancipatória da classe trabalhadora.

Centramos nossas análises especialmente no Ensino Médio, última etapa da educação básica, evidenciando os obstáculos à implementação de uma concepção educativa que permita a organização de um sistema de ensino propício a edificar “personalidades vigorosamente formadas”<sup>1</sup>.

---

1 Em seus escritos do cárcere, Antônio Gramsci referiu-se, por diversas vezes, ao sentido da educação, em sua tarefa de constituir uma personalidade vigorosamente formada, elevando as capacidades intelectivas e práticas dos sujeitos e desenvolvendo sua autonomia.

Assumimos como concepções emancipatórias de formação humana, dentre outras, a omnilateralidade (MARX, 1982a, 1982b, 1996; MARX e ENGELS, 1997), a politecnia (SAVIANI, 2003) e a escola unitária (GRAMSCI, 1982, 2000), as quais, apesar de guardarem algumas especificidades, sinalizam para a formação integral do ser humano (FRIGOTTO, CIAVATA e RAMOS, 2005), conforme discutido em Moura, Lima Filho e Silva (2015) e ainda em Oliveira e Sousa (2014).

Esses autores e as perspectivas formativas por eles assumidas não são favoráveis a enfatizar os conteúdos técnico-profissionais durante a educação básica, posto que tal profissionalização precoce pode comprometer a omnilateralidade ao potencializar uma formação específica, unilateral.

Não obstante, na sociedade brasileira grande parte dos adolescentes e jovens da classe trabalhadora começam a trabalhar muito cedo em razão das condições materiais concretas de vida que lhes demanda a necessidade de contribuir economicamente com o sustento da família. Esses jovens, em geral, trabalham em atividades periféricas, pois não têm formação que lhes permita atuar em atividades mais complexas de nível intermediário.

Nessa direção, os dados da PNAD 2008, por exemplo, evidenciaram que 45,2% dos sujeitos entre 16 e 17 anos de idade estão na condição de trabalhador, empregados ou não. Esses adolescentes e jovens trabalham, em geral, em atividades periféricas, em subempregos, por uma imposição econômica, pois pertencem a famílias pobres, e o pouco que auferem com o trabalho contribui para o rendimento familiar de maneira significativa. (MOURA, 2013).

Diante dessa realidade, voltamos a Moura, Lima Filho e Silva (2015) para argumentarmos a favor de um tipo de Ensino

Médio integrado à Educação Profissional, fundamentado na concepção de formação humana integral, omnilateral, politécnica, unitária, tendo como eixo estruturante o trabalho, a ciência, a tecnologia e a cultura, e que tenha sua centralidade na relação entre seus sujeitos e os conhecimentos, de modo a permitir um aprendizado crítico social dos conteúdos. Isso contribuirá para que os formandos possam compreender o mundo e nele atuar buscando a melhoria das condições de vida e, também, tenham a possibilidade de atuar na perspectiva da transformação social.

Assim, concordamos com Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005), quando problematizam a profissionalização no EM brasileiro. Para eles,

Se a preparação profissional no ensino médio é uma imposição da realidade, admitir legalmente essa necessidade é um problema ético. Não obstante, se o que se persegue não é somente atender a essa necessidade mas mudar as condições em que ela se constitui, é também uma obrigação ética e política, garantir que o ensino médio se desenvolva sobre uma base unitária para todos. Portanto, o ensino médio integrado ao ensino técnico, sob uma base unitária de formação geral, é uma condição necessária para se fazer a “travessia” para uma nova realidade. (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005, p. 43)

Evidentemente, essa travessia para uma nova realidade, a que se referem os autores é a construção de uma sociedade futura. Nessa travessia, há duas formas de organizar o EM — ensino médio politécnico, integral, omnilateral, unitário e, ensino médio politécnico, integral, omnilateral, unitário integrado à educação profissional — que são coerentes e poderão

coexistir até que as condições objetivas da sociedade brasileira sejam tais que permitam aos jovens das classes populares concluir a educação básica por volta dos 17 ou 18 anos de idade sem a obrigação de terem que trabalhar até então. Afinal, esse já é um direito garantido aos filhos dos estratos médio e alto da população desde sempre, inclusive, muitos só começam a trabalhar após a conclusão do ensino superior ou até mesmo a pós-graduação.

Vale ressaltar que a defesa de integração entre o Ensino Médio e a Educação Profissional deve ser transitória, mas este aspecto não diminui sua importância. Nesse sentido, precisamos mais do que a integração do ensino, avançando na correlação de forças para que se alterem as condições de formação. Por isso, o alvo a ser alcançado diz respeito às condições de vida dos estudantes, onde as preocupações com a sobrevivência os assombram diariamente.

Feitas essas considerações interessa-nos discutir, a partir de Gramsci a “personalidade vigorosamente formada”, a nosso modo de ver, coerente com a compreensão de formação humana que acabamos de discutir, assim como os obstáculos à sua materialização em nosso país face à fragmentação, focalização e hierarquização do ensino médio brasileiro.

Assim, inicialmente, discutiremos os fundamentos de uma “personalidade vigorosamente formada” no contexto da formação humana integral e, em seguida, os obstáculos a essa perspectiva formativa.

## A “personalidade vigorosamente formada”, em Antônio Gramsci<sup>2</sup>

Preliminarmente, chamamos a atenção para o fato de que a noção de personalidade em Gramsci não se reduz à dimensão psicologizante. A par disso, destacamos, inicialmente, a Carta 323, de 1º de agosto de 1932, destinada à sua mulher, Giulia. Nela, Gramsci tece argumentos acerca da propensão profissional de seus filhos: Delio, oito anos de idade, e Giuliano, seis anos, lembrando à esposa acerca da inclinação profissional de Delio para a Engenharia, e logo substituída por Literatura e Poesia. Em relação a tal estado de coisas, Gramsci é conclusivo:

Na verdade, devo dizer, que não acredito nestas inclinações genéricas tão precoces (...). Acredito que, em cada um deles [os filhos, Delio e Giuliano] coexistam todas as tendências, tal como em todas as crianças, tanto para a prática quanto para a teoria ou a fantasia, e que, de fato, seria correto guiá-los neste sentido, para um **ajuste harmonioso de todas as faculdades intelectuais e práticas, que podem se especializar em tempo apropriado, com base numa personalidade vigorosamente formada em sentido total e integral** (GRAMSCI, 2005, p. 224-225). (**Grifos nossos**).

Nesse conhecido trecho, Gramsci destaca três categorias basilares: em primeiro lugar, a noção de homem como ser integral, em que coexistem pensamento e ação, intelecto e práticas; depois diz respeito ao tempo apropriado para as especialidades (curso técnico ou superior ou ainda

2 Esta primeira parte está constituída por trechos do artigo intitulado “A personalidade vigorosamente formada, em Gramsci, e obstáculos no âmbito do Ensino Médio” (OLIVEIRA, 2016).

o exercício imediato de profissão); e, por fim, acentua a “personalidade vigorosamente formada” como o alicerce ou a base comum sobre a qual se ajustam as capacidades do intelecto e das práticas.

Se a “personalidade vigorosamente formada” constitui a base da Educação do homem – entendido como ser integral – cabe esclarecer, de um lado, o fato de que sua noção de homem não se restringe à pessoa e, por isso, não é exclusivamente psicológica; de outra parte, não se reduz às relações sociais, pois o homem é também o conjunto das condições de sua vida. E não basta haver condições objetivas de existência, pois é preciso conhecê-las e delas querer usufruir (e isto se aplica também às possibilidades). O homem, no entanto, também é vontade concreta, ou seja, aplica o seu querer em meios concretos capazes de realizar sua vontade. Ao explicitar sua noção de homem, Gramsci, em seu caderno 10, v.1, descreve a maneira pela qual a personalidade se forma: 1) dando uma direção determinada e concreta (“racional”) ao próprio impulso vital ou vontade; 2) identificando os meios que tornam esta vontade concreta e indeterminada e não arbitrária; 3) contribuindo para modificar o conjunto das condições concretas que realizam esta vontade, na medida das próprias forças de maneira mais frutífera. (GRAMSCI, 2006, p. 406).

Nesse sentido, a “personalidade vigorosamente formada” requer, em conformidade a Gramsci, em sua Carta 323, uma **educação capaz de reunir em um só homem** (Grifos) as seguintes características:



[...] o engenheiro americano, o filósofo alemão, o político francês, recriando, por assim dizer, o homem italiano do Renascimento, o tipo moderno de Leonardo da Vinci transformado em homem-massa ou homem coletivo, ainda que mantendo sua personalidade e originalidade individual. Uma coisa à toa, como você pode ver. [...]. (GRAMSCI, 2005, p. 225).

O relevante nesse exemplo fornecido por Gramsci é a conjugação ou interação do homem coletivo com o âmbito individual. Não se reporta, contudo, ao prolongamento do tempo escolar, mas se refere aos esforços para a conjugação de características que visam ao equilíbrio das funções intelectuais e práticas, pensamento e ação. Nesse processo, não se destrói a personalidade individual, uma vez que os traços do passado se mantêm no presente.

240

A noção de “personalidade vigorosamente formada” em sentido total e integral também é uma personalidade coletiva resultante dos enfrentamentos consigo e com os outros, além de tentativas de conformações à vida social. A esse respeito, cabe consultar o registro da Carta nº 285, dirigida a Tânia, sua cunhada, em 15 de fevereiro de 1932:

Todo mundo elabora e desenvolve, a cada dia, a própria personalidade e o próprio caráter, luta com instintos, impulsos, tendências negativas e anti-sociais, e se adapta a um nível de vida coletiva cada vez mais alto. Nisso não há nada excepcional, individualmente trágico. Todo mundo aprende com seus próximos e afins, cede e avança, perde e ganha, esquece e acumula noções, traços e hábitos. Giulia escreveu que, hoje, não mais se defenderia contra minha possível influência intelectual e moral, e, por isso, se sente

mais unida. Mas não acredito que, mesmo no passado, ela se defendeu na medida e no modo dramático que ela própria supõe. E, por outro lado, será que não me defendi de sua influência e, ao mesmo tempo, não enriqueci e modifiquei a mim mesmo em contato com sua personalidade? (GRAMSCI, 2005, p. 159).

Para Gramsci, a relação entre sujeitos constitui, de um lado, oportunidade para crescimento, amadurecimento individual, uma vez que a pessoa é síntese dessas relações sociais e experiências. A formação da personalidade remete à coletividade, sem dispensar o rigor e a disciplina individual. Na Carta 135, de 31 de dezembro de 1928, destinada a Carlo, Gramsci comenta o bilhete de Edmea, referindo-se à ortografia:

[...] embora redija bastante bem e saiba colocar seus sentimentos em frases espontâneas e vivas, comete um número muito grande de erros de ortografia, até mesmo para um estudante que está apenas na terceira série. Deve ser um pouco cuidadosa e estar sempre apressada: suponho que, até quando fala, algumas vezes pareça um redemoinho e coma a metade das palavras, engolindo os erres com um prazer especial. Deve-se ter o cuidado de mandá-la fazer os deveres com aplicação e muita disciplina (GRAMSCI, 2005, p. 308).

A autodisciplina constitui pré-requisito relevante para os infantes e jovens em formação. Ora, segundo Gramsci, a autodisciplina é um esforço individual e também um exercício para a manutenção do vigor da vontade e organização do conhecimento. Se autodisciplina e autonomia moral constituem requisitos fundamentais à Educação, na carta 323, de 1º de

agosto de 1932, Gramsci julga insuficiente uma educação cujos princípios e metodologia tenham suporte na liberdade e responsabilidade do estudante, tal como propunha a Escola Dalton existente no seu tempo, na qual os estudos ocorriam de maneira individualizada sem a obrigatoriedade de conteúdos escolares ou horários fixos de aula.

Mais do que propiciar condições para o desenvolvimento da autodisciplina e da autonomia moral, desde cedo, cabe à Educação escolar o aprimoramento da capacidade da pessoa de autoanalisar concepções de mundo que formam sua personalidade. Nessa direção, ela reconhece a si mesma como parte do processo histórico até hoje desenvolvido, pois cada um é também um bloco histórico: cada indivíduo é síntese do lugar onde nasceu geograficamente, das experiências e das relações sociais. Dessa maneira, manifesta as condições materiais e objetivas do seu tempo com os quais se relaciona.

Outro aspecto a destacar na “personalidade vigorosamente formada” se refere ao desenvolvimento de uma cultura sólida mencionada na Carta 450, escrita em dezembro de 1936:

[...] considero sempre necessário conduzir os estudantes por um caminho que permita o desenvolvimento de uma cultura sólida e realista, depurada de todo e qualquer elemento de ideologias rançosas e estúpidas, e permita a formação de uma geração que saiba construir a sua vida e a vida coletiva de modo sóbrio, com economia máxima de esforços e rendimento máximo. [...]. (GRAMSCI, 2005, p. 412).

A cultura sólida, para Gramsci, implica um Ensino Médio caracterizado pela cultura geral sólida, em que nenhuma área do saber seja sonogada ao indivíduo.

Considerando a concepção de formação humana até aqui apresentada passamos, sem seguida a analisar no próximo item como o ensino médio vem sendo proporcionado à população brasileira, nomeadamente, aos fragmentos mais empobrecidos da classe trabalhadora.

## **Os ensinos médios na atualidade brasileira: fragmentação, focalização e hierarquização<sup>3</sup>**

Nesta parte, discutiremos a diversificação do EM posto que o acesso a essa etapa não é igualitário nem universal. Ao mesmo tempo, representa um avanço significativo a expressiva ampliação da matrícula nessa etapa educacional nas últimas décadas, impulsionada pela Constituição Federal de 1988, pela atual Lei de Diretrizes Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) e, mais recentemente, pela Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009, que trata da educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade.

Com relação à EC nº 59/2009 é importante observar que, embora represente um avanço, esse é limitado, posto que vincula o direito à faixa etária, excluindo de sua garantia os sujeitos que não concluírem a educação básica até os 17 anos de idade.

Na Tabela 1 apresentamos a evolução das matrículas no EM nas duas últimas décadas.

---

3 Esta seção foi desenvolvida com base em parte da discussão apresentada no texto “Juventudes, trabalho e educação: a formação humana e os conflitos dos interesses do capital e da classe trabalhadora” (MOURA, 2015).

Tabela 1 – Evolução da matrícula no ensino médio (1991, 2004, 2005 e 2013)<sup>4</sup>

MATRÍCULAS NO ENSINO MÉDIO “REGULAR” <sup>5</sup> POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA	1991	2004	2005	2013
Brasil	3.772.698	9.169.357	9.031.302	8.312.815
Federal	103.092	67.652	68.651	138.194
Estadual	2.472.964	7.800.983	7.682.995	7.046.953
Municipal	177.268	189.331	182.067	62.629
Particular	1.019.374	1.111.391	1.097.589	1.065.039

Fonte: Elaboração nossa, a partir do INEP/MEC ([www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)).

A Tabela 1 demonstra a significativa ampliação da matrícula. O crescimento entre 1991 e 2004 foi de 143,1%, fundamentalmente na esfera estadual, onde o aumento foi de 215,4%, cabendo destacar que, no período de 1991 a 2005, o crescimento populacional, na faixa etária de 15 a 17 anos, foi de 14,8% (COSTA, 2013).

Enquanto isso, no mesmo período, a matrícula na esfera federal foi sensivelmente reduzida como consequência da

4 Não inclui a oferta da modalidade EJA. Apenas em 2013, inclui as matrículas do Normal/Magistério e do EMI.

5 A denominação regular ou própria, para referir-se tanto à faixa etária como à modalidade, traz pressuposto um duplo preconceito: em relação à modalidade EJA e aos sujeitos aos quais ela se destina. Por isso, quando, ao longo do texto, esse termo for utilizado para tratar da EJA, será grafado entre aspas, com o objetivo de explicitar nossa discordância com o preconceito mencionado.

política educacional dos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) que, por meio da reforma da educação profissional (EP), materializada pelo Decreto nº 2.208/1997, promoveu a separação obrigatória entre o EM e a EP.

Ainda sobre a Tabela 1, observamos que o auge da matrícula ocorreu em 2004 e que, em 2005, diminuiu. Apesar de não constarem na Tabela 1, os dados dos censos escolares posteriores a 2005<sup>6</sup> revelam que essa diminuição continua ocorrendo todos os anos, desde então e até 2013, limite de nosso recorte temporal de análise.

Em síntese, a Tabela 1 apresenta dados inequívocos a respeito da ampliação da matrícula do EM embora ainda estejamos longe de sua universalização. Não obstante, temos que discutir o rumo dessa ampliação do ponto de vista do direito igualitário de todos.

Na busca por uma caracterização da matrícula do EM, recorreremos aos dados do Censo Escolar 2013 (BRASIL, 2014), a partir do qual elaboramos a Tabela 2.

245

Tabela 2 – Matrícula no ensino médio por tipo de oferta, em 2013

Privada	Municipal	Estadual	Federal	Brasil	ENSINO MÉDIO “REGULAR”					ENSINO MÉDIO NA MODALIDADE EJA <sup>7</sup>			
					Propedêutico <sup>8</sup>		Normal/Magistério	Integrado	Subtotal - “Regular”	Propedêutico	Integrado	Subtotal - EJA	Ensino Médio (total)
					Diurno	Noturno							
1.014.663	23.332	4.467.561	20.191	5.525.747									
19.221	21.880	2.287.103	256	2.328.460									
4.887	6.679	108.652	-	120.218									
26.268	10.738	183.637	117.747	338.390									
1.065.039	62.629	7.046.953	138.194	8.312.815									
96.981	39.959	1.147.016	805	1.284.761									
5.038	369	21.909	12.801	40.117									
102.019	40.328	1.168.925	13.606	1.324.878									
1.167.058	102.957	8.215.878	151.800	9.637.693									

Fonte: elaboração nossa a partir do Censo Escolar 2013 ([www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)).

7 Inclui matrículas na EJA presencial médio, semipresencial médio e integrada à educação profissional no ensino médio.

8 Na verdade, para a maioria dos sujeitos do ensino médio, especialmente, os das classes trabalhadoras populares que estudam em escolas estaduais e municipais, a oferta é apenas pretensamente propedêutica, posto que, na prática, não prepara os estudantes efetivamente para a fase de estudos posterior, o ensino superior.

Antes de começar a discussão sobre a Tabela 2, é necessário ressaltar que ela ainda não expressa toda a diversificação e fragmentação do EM. A oferta que tem maior número de matrícula, ou seja, o EM “regular”, propedêutico e diurno, cerca de 5,5 milhões, abriga diferentes arranjos na organização curricular e na forma de gestão das escolas.

Programas importantes que estão sendo desenvolvidos em escolas públicas, como o *Ensino Médio Inovador* (ProEMI), incidem diretamente na organização curricular de parte significativa dessa oferta (EM “regular”, propedêutico e diurno) acarretando em diferenças importantes no processo de gestão administrativa e pedagógica das escolas por eles abrangidos. Entretanto, no Censo Escolar, o INEP não divulga os dados separadamente, o que nos permitiria evidenciar uma variedade ainda maior de tipos de EM do que aqueles apresentados na Tabela 2.

Como não encontramos dados oficiais, localizamos no sítio do *Todos pela Educação*, em matéria de 21/01/2014, a informação de que “O ProEMI tem hoje 5,6 mil escolas. [e que] A meta do governo federal, este ano, é chegar a 10 mil, o que representaria 50% da rede pública do ensino médio.”<sup>9</sup> Ou seja, mesmo sem considerar a ampliação prevista, a quantidade de escolas participantes desse Programa já era significativa em relação ao total de estabelecimentos que atuam no EM na esfera estadual, 18.676 segundo o Censo Escolar 2013.

Seguramente, os alunos abrangidos pelo ProEMI estão cursando um tipo de EM diferente dos demais pertencentes

---

9 Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-na-midia/indice/29358/ensino-medio-inovador-recebera-adesao-de-escolas-em-fevereiro/?pag=9>>. Acesso em: 21 Jul. 2014.



à mesma categoria em análise, mas não alcançados por esse Programa.

Outro Programa que incide nessa categoria é o *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego* (Pronatec), posto que esse, no que se refere aos cursos técnicos, destina-se a estudantes do EM de escolas públicas que queiram obter, concomitantemente, uma formação técnica de nível médio.

A incidência não é direta, já que o Pronatec não dialoga com a organização curricular do EM, mas altera a jornada escolar do estudante que, em um turno, está em uma escola cursando as disciplinas de formação geral e, no outro, em espaço escolar distinto, cursa a formação técnico-profissional, tendo que deslocar-se de uma para outra escola.

Esse tipo de arranjo limita sobremaneira a possibilidade de o estudante trabalhador ter acesso ao Programa, posto que precisaria dedicar dois turnos à realização dos cursos, o que, em geral, é incompatível com a condição de trabalhador. Mais adiante vamos discutir outros problemas inerentes a esse Programa.

Ainda nessa mesma categoria há outro conjunto de escolas e, em consequência, estudantes, professores e gestores, submetidos a modelo distinto de EM. Nos referimos às escolas cuja gestão administrativa e pedagógica é diretamente influenciada pela iniciativa privada por meio de institutos e fundações como Instituto Unibanco, Instituto Ayrton Senna, Fundação Itaú, Instituto Oi, Fundação Pão de Açúcar, Fundação Odebrecht, dentre outros, várias delas estreitamente vinculadas ao conglomerado empresarial que constitui o *Programa Todos pela Educação*.

Sobre esse tipo de gestão compartilhada, Krawczyk (2014) e Silva (2013) trazem importantes reflexões. Krawczyk (2014, p. 30-31) explica que esse tipo de parceria ocorre geralmente em escolas de tempo integral, as quais

São geridas conjuntamente por um profissional da rede pública e um membro da instituição parceira. [...] Essas escolas possuem infraestrutura e projeto pedagógico diferenciados e, devido à grande demanda, têm provas de ingresso para selecionar seus alunos. [...] nasceu da iniciativa de um empresário que, depois de implementar um projeto piloto em 11 escolas públicas com gestão compartilhada público-privada, fundou, com o apoio de outros empresários, o Instituto de Corresponsabilidade Educacional (ICE) para difundir o modelo de gestão escolar Tecnologia Empresarial Sócio Educacional (Tese) (MAGALHÃES, 2008; DIAS; GUEDES, 2010)

Esse modelo opta por

[...] adoção de um conjunto de técnicas e instrumentos [...] trazidos do mundo empresarial, sistematizados e transformados em conhecimentos passíveis de serem aplicados à educação e replicáveis em diferentes contextos, para tornar mais eficientes a organização e a gestão do sistema educacional e de suas instituições e garantir um regime de carreira de magistério “mais atrativo”. Entenda-se aqui por eficiência a capacidade de obter melhor relação entre rendimento e dispêndio. (KRAWCZYK, 2014, p. 31)

Por seu turno, Silva (2013), ao analisar a parceria que resultou no desenvolvimento do Projeto de Educação Integral

do governo do Estado de Pernambuco, explica que o Programa tem suas bases em alguns eixos estruturantes: Protagonismo Juvenil; Educação para Valores; Cultura da Trabalhabilidade; Empreendedorismo; Associativismo Juvenil. Diante desse quadro, o autor conclui

[...] que a reestruturação do Ensino Médio através do Programa de Educação Integral guarda fortes relações com os aspectos das reformas educacionais impulsionadas pelas injunções do capital, em suas estratégias de saída de sua crise. Longe de ser uma escola que veio ofertar uma educação centrada na emancipação humana em relação ao trabalho alienado, o projeto em curso representa uma aproximação mais eficaz entre a educação e a vida produtiva capitalista nos limites atuais. (SILVA, 2013, p. 5)

Como se vê a TESE representa o avanço do empresariamento da gestão da educação básica, especialmente do EM. Utiliza-se da expressão educação integral não no sentido de formação humana integral, omnilateral ou politécnica, mas a partir de uma concepção voltada para a conformação da classe trabalhadora aos interesses do capital. (SILVA, 2013, p. 124).

Ainda no que se refere ao EM “regular”, propedêutico e diurno, destacamos a oferta direta da iniciativa privada, cujo principal objetivo é a aprovação dos estudantes nos processos seletivos para o acesso ao ensino superior.

Até poucos anos atrás, a preocupação estava centrada nos vestibulares dos cursos mais concorridos das universidades públicas mais reconhecidas pela sociedade como instituições de qualidade. Os cursos e universidades objetos de desejo continuam os mesmos, embora os vestibulares tenham sido

substituídos pela combinação do ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) com o SISU (Sistema de Seleção Unificada).

Dessa forma, o conteúdo formativo desse EM ofertado pelas escolas privadas não é voltado para a personalidade vigorosamente formada tratada na parte inicial deste capítulo, de modo a contribuir para que o sujeito compreenda as complexas relações, conflitos e contradições existentes na sociedade e dessa forma, possa dela participar autonomamente em suas dimensões política, econômica, cultural e social.

Ao invés disso, apesar de haver exceções, em geral, a escola privada de EM continua reduzindo a omnilateralidade à unilateralidade: formar para o ingresso no ensino superior, agora pautada pelo ENEM, com respaldo e determinação do Plano Nacional de Educação (2014-2024) – PNE -, aprovado pela Lei nº 13.005/2014.

A Meta 3 do Plano é “universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento)”. A partir dessa Meta, são definidas estratégias para alcançá-la. A de nº 3.6 pretende:

3.6) universalizar o Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM, fundamentado em matriz de referência do conteúdo curricular do ensino médio e em técnicas estatísticas e psicométricas que permitam comparabilidade de resultados, articulando-o com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB, e promover sua utilização como instrumento de avaliação sistêmica, para subsidiar políticas públicas para a educação básica, de avaliação certificadora,

possibilitando aferição de conhecimentos e habilidades adquiridos dentro e fora da escola, e de avaliação classificatória, como critério de acesso à educação superior;

Evidentemente, essa diretriz do PNE não se restringe apenas às escolas privadas, o que é mais grave, pois subordina todo o currículo do EM a um exame cuja finalidade maior não é avaliar se o concluinte dessa etapa educacional teve acesso a uma formação plena, integral, omnilateral, mas aferir se ele pode ingressar no ensino superior, reduzindo o sentido da formação humana à aquisição de conhecimentos que privilegiam uma só dimensão da vida, o prosseguimento de estudos em nível superior.

Até aqui discutimos apenas a fragmentação (articulada à hierarquização) da oferta dentro do que na Tabela 2 aparece de forma homogênea sob a denominação EM “regular”, propedêutico e diurno.

Seguindo a sequência em que aparecem os dados na Tabela 2, discutiremos o EM “regular”, propedêutico e noturno, cuja matrícula total também é significativa, mais de 2,3 milhões concentradas praticamente nas redes estaduais. Nesse caso, se observam diferenças em relação aos sujeitos estudantes dos tipos de EM discutidos até aqui.

Trata-se de um grupo de faixa etária mais elevada e cuja maioria está na condição de trabalhador (empregado ou não). As características desse grupo se aproximam às dos sujeitos da Modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA) e a posição que ocupam na hierarquia socioeconômica, em geral, revela maior dificuldade do que a dos que frequentam os ensinos médios já caracterizados.

Muitos sujeitos do EM noturno têm trajetórias que revelam elevada distorção idade/série. Almeida (2008), em relatório de pesquisa sobre o Ensino Médio Noturno no Rio Grande do Norte<sup>10</sup>, financiada pela Secretaria da Educação Básica/MEC, constata uma distorção idade/série “em torno de 76% na 1ª série; 89% na 2ª série e 74% na 3ª série. Os percentuais indicam média de 80% de defasagem idade/série no Ensino Médio Noturno [...]” (ALMEIDA, 2008, p. 45).

Na verdade, no EM como um todo a distorção idade-série é elevada, embora venha diminuindo. Segundo dados do Censo Escolar 2013<sup>11</sup>, a distorção idade/série total no EM brasileiro, nesse ano, foi de 29,5%. Entretanto, esse dado é muito heterogêneo. Na esfera pública como um todo, foi de 32,7%, sendo 33%, na estadual; 19,4%, na federal; e 30,4%, na municipal. Enquanto, na privada, foi de 7,6%.

Esses dados evidenciam a hierarquização no acesso ao EM, inclusive no que se refere ao fluxo escolar. Os jovens que ocupam posição socioeconômica mais privilegiada fluem mais rapidamente nessa etapa educacional.

Retornando à Tabela 2, encontramos, ainda sob a denominação de EM “regular”, as ofertas que articulam o EM à formação profissional, sob a categorização de Normal/Magistério e de Ensino Médio Integrado (EMI).

---

10 Pesquisa semelhante foi realizada em mais 7 estados da federação: Pará, Paraíba, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. O relatório final sobre o universo investigado nos distintos estados recebeu o mesmo título Ensino Médio Noturno: democratização e diversidade.

11 Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais/>>. Acesso em: 01 set. 2014.

Inicialmente, ressaltamos a compreensão de que o Normal/Magistério, apesar de algumas especificidades, é um tipo de EMI cuja formação profissional é dirigida à docência<sup>12</sup>. Sendo assim, não particularizaremos a discussão sobre essa oferta, nos concentraremos na análise do EMI como um todo, considerando a oferta denominada “regular” e a da modalidade EJA.

A leitura da Tabela 2 permite concluir que a matrícula nessa forma é muito pequena quando comparada ao total da etapa, mesmo considerando a soma do EMI “regular” com a modalidade EJA, que, juntos, em 2013, alcançaram 378.507 matrículas, correspondendo a 3,9% do total.

Esse dado, por si só, evidencia o baixo grau de prioridade concedido pelo estado brasileiro a esta forma de EM, sendo que o EMI, conforme discutido na parte introdutória do texto representa uma possibilidade concreta de se avançar na direção da formação humana integral, de uma personalidade vigorosamente formada.

Continuando a análise, incumbe-nos refletir sobre o fato de que a oferta do EMI, além de muito pequena, como já destacado, também chega de forma desigual aos que a ela têm acesso.

Restringindo a análise apenas à esfera pública, podemos afirmar que o EMI proporcionado no âmbito federal não é o mesmo ao qual têm acesso os estudantes das redes estaduais. As condições materiais concretas de funcionamento da rede federal são distintas das estaduais. Tanto a infraestrutura física, incluindo os prédios em geral, os laboratórios, as bibliotecas, os

---

12 A problemática relacionada à oferta denominada Normal/Magistério é mais ampla e precisa ser aprofundada, mas não é nosso objeto no presente texto.

espaços para práticas desportivas etc. como o quadro docente, sua formação, remuneração e carreira são muito desiguais, em benefício da rede federal e em detrimento das estaduais.

Some-se a isso ainda outro aspecto relevante. O ingresso de estudantes na rede federal ocorre mediante rigoroso processo seletivo, centrado na meritocracia. Enquanto isso, as redes estaduais constitucionalmente estão incumbidas de receber todos a que elas acorrem no sentido de garantir a expansão da oferta rumo à universalização.

Isso contribui para que os públicos do EMI das redes estaduais e os da rede federal tenham perfis socioeconômicos diferenciados, pois no âmbito federal grande parte dos estudantes são oriundos de escolas privadas. Assim, mesmo considerando o advento da lei de cotas, que ameniza essa situação, há que se considerar a diferenciação.

Ainda cabe tratar de outra assimetria: a oferta denominada “regular” e a destinada ao público da EJA no interior da rede federal, essa última oferecida por meio do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade Educação de Jovens e adultos (Proeja).

Os públicos dessas duas ofertas têm características distintas. Os primeiros vêm de uma trajetória acadêmica considerada esperada. Concluíram o ensino fundamental por volta dos 14 ou 15 anos de idade, submeteram-se a um processo seletivo rigoroso e a maioria dedica-se exclusivamente aos estudos. Os da modalidade EJA vêm de trajetórias educacionais que revelam entradas e saídas, às vezes, recorrentes, que geram lacunas de aprendizagens diversas. Ademais, muitos são trabalhadores, pais e mães de família, além de outras especificidades amplamente discutidas na literatura sobre a EJA, de modo que não podem dedicar-se exclusivamente aos estudos.



Some-se a isso o fato de que na rede federal, historicamente não havia oferta na modalidade EJA antes da vigência do Proeja, criado em 2005, e cujos cursos começaram a ser ofertados em 2006<sup>13</sup>. Portanto, não havia quadro de professores com formação nessa modalidade nas instituições.

Esse quadro, a pressão do MEC para que a Rede passasse a oferecer rapidamente os cursos e a rejeição de parte dos profissionais à modalidade EJA, inclusive de alguns gestores, produziram um cenário no qual o Proeja se constituiu como oferta de segunda categoria no interior da rede, evidentemente, com exceções (MOURA, 2011; MARON, 2013; DINIZ, 2014; FARIA, 2014; VITORETTE, 2014, dentre outros).

Nesse contexto, os projetos pedagógicos dos cursos (PPC) não foram elaborados a partir de uma discussão qualificada, com fundamentação sobre o campo da EJA, pois, em geral, não havia profissionais com formação que permitisse essa discussão. Desse modo, os PPC do EMI na modalidade EJA, foram elaborados, predominantemente, a partir de uma transposição *linear* e *reduzida* do que já existia nos cursos destinados aos adolescentes.

*Transposição linear*, porque os cursos não foram pensados a partir das especificidades dos sujeitos da EJA, mas tomou-se de empréstimo o que havia sido pensado para os adolescentes. *Reduzida*, porque as diretrizes curriculares para a EJA (Parecer CNE/CEB nº 11/2000), seja para o ensino fundamental ou para o EM, permitem que a carga horária dessa modalidade seja a metade daquela denominada “regular”. Os Decretos nº

---

13 Anteriormente houve experiências de EJA em alguns IF (à época, CEFET), mas que não eram ofertas integradas à Educação Profissional. Caso dos CEFET do Espírito Santo, Roraima, Campos e Rio Grande do Sul.

5.478/2005 e 5.840/2006, que tratam do Proeja, reproduziram o estabelecido no Parecer CNE/CEB nº 11/2000. Assim sendo, os cursos, em geral, apresentam carga horária menor nas disciplinas de educação geral do que os PPC do EMI destinado aos adolescentes, enquanto a carga horária das disciplinas de formação profissional é a mesma nos dois tipos de cursos.

Isso caracteriza a instrumentalização do currículo, pois hierarquiza os conhecimentos, conferindo maior importância às disciplinas profissionalizantes, forjando a ideia de que para os sujeitos adultos o mais importante é a formação com vistas à inserção no mundo do trabalho em detrimento de outras dimensões formativas essenciais à formação integral dos sujeitos, para uma personalidade vigorosamente formada.

Na esfera estadual, no que se refere ao quadro de profissionais o problema se inverte quando comparado à rede federal. As redes estaduais vêm atuando historicamente na EJA, embora muitos professores dessa modalidade não tenham formação específica na área, posto que em boa parte das licenciaturas de nosso país não há componentes curriculares que explorem em profundidade o campo da EJA.

Apesar dessa limitação, a atuação histórica no campo leva muitos dos profissionais das redes estaduais (e municipais) a se especializarem na EJA em cursos de pós-graduação ou em outro tipo de formação continuada, o que ameniza o problema.

Entretanto, no concernente à EP a dificuldade é grande na maioria das redes estaduais. A maior parte dos estados tem quadro reduzido de professores nessa modalidade, elevado índice de docentes temporários ou contratados por meio de fundações ou outras formas precarizadas. Isso vem dificultando a oferta do EMI, tanto na vertente destinada aos adolescentes como na modalidade EJA.

Some-se a isso, as dificuldades de infraestrutura que já discutimos anteriormente, as quais também interferem na oferta do Proeja nas redes estaduais.

Mesmo com as dificuldades aqui discutidas, a oferta do EMI (“regular” e EJA) vem crescendo no quadro geral do EM, especialmente na esfera pública (TABELA 3).

Tabela 3 – Matrícula dos cursos integrados, concomitantes e subsequentes ao EM de 2007 a 2013

ANO	INTEGRADO					CONCOMITANTE		SUBSEQUENTE		TOTAL EP (SEM EMI)
	“REGULAR”		EJA		TOTAL	PUB.	PRIV.	PUB.	PRIV.	
	PUB.	PRIV.	PUB.	PRIV.						
2011	236.129	21.584	37.647	4.324	299.684	94.679	93.893	338.953	465.622	993.147
2010	193.568	22.150	34.037	4.115	253.870	104.539	112.011	297.711	410.409	924.670
2009	154.194	21.637	15.276	4.257	195.364	186.694	119.341	196.763	358.316	861.114
2008	115.406	17.113	12.000	2.939	147.458	203.667	175.493	160.141	256.158	795.459
2007	71.364	15.188	6.132	3.615	96.299	161.230	155.768	160.414	216.198	693.610

2012	273.431	25.114	31.912	4.081	334.538	106.277	133.949	350.042	473.387	1.063.655
2013	312.422	25.288	35.404	5.865	379.659	109.392	200.584	327.161	464.524	1.101.661

Fonte: elaboração nossa, a partir dos censos escolares do INEP de 2007 a 2013 ([www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)).

Entretanto, a Tabela 3 também nos mostra que, a partir de 2012, começa a haver uma modificação importante na evolução da matrícula da EP. Antes desse ano, o maior volume de matrícula dos cursos concomitantes ocorreu em 2008, tanto na esfera pública quanto na privada. A partir de então e até 2011, a matrícula concomitante diminuiu ano a ano nas duas esferas. Porém, a partir de 2012, a tendência se inverteu e a matrícula concomitante voltou a crescer nas duas esferas, sendo com muita potência na privada, onde o crescimento foi de 113,6% entre 2011 e 2013. Já na esfera pública, cresceu 15,5% no mesmo período. Enquanto isso, a matrícula do EMI continuou crescendo, mas em ritmo mais lento, sendo quase nulo na iniciativa privada e 32,3% na esfera pública.

Esses dados refletem o que decidimos denominar de *efeito Pronatec*, Programa definido como prioritário na esfera da EP pelo governo federal, mas que vai além da EP, pois vem interferindo na oferta do EMI.

A eficiência desse Programa opera contra o avanço da formação humana integral. Em primeiro lugar, a implementação do Pronatec tem sentido contrário ao de outro Programa recente do próprio governo federal: o Programa Brasil Profissionalizado, cujo foco deveria ser o EMI (Decreto nº 6.302/2007).

O Pronatec vem desresponsabilizando os estados com a constituição dos quadros de docentes da EP – uma das maiores dificuldades à materialização do Brasil Profissionalizado –, pois, ao realizarem as *parcerias* com o Sistema “S” para que seus estudantes realizem a concomitância, diminui a pressão sobre esses entes subnacionais na oferta direta da EP. Assim, podem continuar desenvolvendo o EM pretensamente propedêutico e transferir para o Sistema “S” a prerrogativa pela (con)formação técnica do público do EM das redes estaduais.

Além disso, o Sistema “S” também recebe recursos públicos para cumprir essa tarefa, pois a Lei nº 12.513/2011, que criou o Pronatec, financia a expansão física do chamado desse Sistema, o que pode ser constatado no

Art. 4º O Pronatec será desenvolvido por meio das seguintes ações, sem prejuízo de outras:

III - incentivo à ampliação de vagas e à expansão da rede física de atendimento dos serviços nacionais de aprendizagem;

Sintetizando, o estado brasileiro delega aos donos do grande capital e a seus representantes o direito de decidir sobre a concepção de formação a ser proporcionada à classe trabalhadora e lhes recompensa com vultosos volumes de recursos públicos oriundos do povo brasileiro.

## **A modo de conclusão**

Toda a análise desenvolvida ao longo do texto nos permite evidenciar a fragmentação e a focalização da oferta do EM. As distintas concepções e formas de organização curricular,

incluindo os tempos e os espaços, que sustentam os diversos ensinamentos médios revelam a fragmentação que priva a população do direito igualitário à educação escolar nessa etapa.

Ao mesmo tempo, também se desvela, de forma associada à fragmentação, a focalização. A definição sobre quem tem direito de acesso a qual tipo de EM não é aleatória, nem fruto de uma opção livre, mas parte de uma política de focalização que busca fazer o acoplamento entre cada oferta e os distintos fragmentos de classe, utilizando como critério a posição ocupada na hierarquia socioeconômica.

Essa ação do Estado faz parte de um movimento maior que objetiva distribuir um pouco com os que nada têm como forma de alívio da pobreza e, ao mesmo tempo, de contenção social, contribuindo, no que se refere ao acesso à educação escolar, para materializar o que Garcia (2006) conceitua como cidadania mitigada:

O conceito de cidadania, como aquela qualidade que distinguia todos os indivíduos que passavam pela escola pública, foi reelaborado nos moldes do novo capitalismo periférico, que admite um conceito de cidadania mitigada. *O direito do cidadão passa a ser considerado em razão do estado de carência ou de necessidade.* (GARCIA, 2006, p. 122. Grifos do autor)

Com essa forma de atuar, o Estado contribui para regular os interesses do capital, pois cada um desses tipos de EM contribui para a formação de trabalhadores com distintos níveis de conhecimento científico e tecnológico e vinculados a diferentes culturas. Formam-se, então, desde aqueles que atuarão em atividades mais complexas, em geral, após concluir estudos em nível superior, até aqueles cuja formação somente

lhes permitirá atuar em atividades periféricas, passando pelos semiqualeificados e os polivalentes.

E isso é fundamental para o sistema capitalista, o qual, para viabilizar a sua reprodução ampliada, se nutre da divisão técnica do trabalho valorizando sua dimensão intelectual (e complexa), exercida por poucos, em detrimento do trabalho manual (e simples), destinado à maioria. Entretanto, todas essas formas de trabalho, submetidas aos interesses hegemônicos, se articulam e contribuem para a manutenção do bom funcionamento do metabolismo do capital.

Diante desse quadro, a cultura sólida, a autonomia, a multiplicidade e a integração dos conhecimentos que contribuem para a “personalidade vigorosamente formada”, tão necessária para a edificação de uma vida coletiva, humana e solidária são completamente destruídos.

Entretanto, não podemos desanimar, pois como nos ensinou Florestan Fernandes “A história nunca se fecha por si mesma e nunca se fecha para sempre. São os homens, em grupos e confrontando-se como classes em conflito, que ‘fecham’ ou ‘abrem’ os circuitos da história”. (FERNANDES, 1977, p. 5)

## Referências

ALMEIDA, M. D. ... [et al.]. Ensino médio noturno no Rio Grande do Norte: democratização e diversidade. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2006. 89 p.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. ...dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos

... Brasília, 2009. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 25 jul. 2014.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 25 abr. 2010.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 25 abr. 2010.

BRASIL. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Brasília, 2011. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 15 ago. 2012.

BRASIL. Decreto nº 6.302. Institui o Programa Brasil Profissionalizado. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6302.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6302.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2013.

BRASIL. Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1997. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 15 mar. 2010.

BRASIL. Decreto nº 5.478, de 24 de junho de 2005. Institui, no âmbito das Instituições Federais de Educação Tecnológica, o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA. Brasília, 2005. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 01 jun. 2011.

BRASIL. Decreto nº 5.840, de julho de 2006. Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional



com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA, e dá outras providências. Brasília, 2006. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 02 jun. 2011.

BRASIL. Parecer CNE/CEB 11/2000. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&id=13252:parecer-ceb-2000](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=13252:parecer-ceb-2000)>. Acesso em: 20 jan. 2013.

BRASIL. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Resolução CNE/CEB nº 02/2012. *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 de janeiro de 2012, seção 1, p. 20.

COSTA, G. L. M. O ensino médio no Brasil: desafios à matrícula e ao trabalho docente. In: *Revista brasileira de estudos pedagógicos*. Brasília, v. 94, n. 236, p. 185-210, jan. /abr. 2013.

DINIZ, A. L. *PROEJA FIC/Fundamental no IFRN-Campus Mossoró*: das intenções declaradas ao funcionamento de um curso em espaço prisional (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Natal/RN, 2014, 219f.

FARIA, D. O. *Proeja ensino médio no IFRN – Campus Caicó*: causas da desistência e motivos da permanência (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Natal/RN, 2014, 134f.

FERNANDES, F. *Os circuitos da história*. São Paulo: Hucitec, 1977.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M. *Ensino Médio Integrado: Concepção e contradição*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2005. 176p.

GARCIA, W. Tecnocratas, educadores e os dilemas da gestão. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). *Gestão da educação*:

impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2006, p. 114-128.

GRAMSCI, A. *Cartas do Cárcere*. V. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere*. V. 1. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

GRAMSCI, A. *Os intelectuais e a organização da cultura*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

GRAMSCI, A. Caderno 12. Os intelectuais. O princípio educativo. In: \_\_\_\_\_. *Cadernos do cárcere*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2000.

MARON, N. *Os cursos de especialização para formação docente do Proeja: a tecitura da oferta e dos resultados na região sul do Brasil*. (Tese de Doutorado). Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Tecnologia. Curitiba, 2013, 261f.

MARX, K. *Crítica ao programa de Gotha*. Lisboa: Avante Edições, 1982b. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1875/gotha/index.htm>>. Acesso em: 20 maio 2012.

MARX, K. *Instruções para os delegados do Conselho Central Provisório*. Avante Edições, 1982a. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1866/08/instrucoes.htm>>. Acesso em: 20 maio 2012.

MARX, K. *O Capital. Crítica da economia política*. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 1996.

MARX, K.; ENGELS, F. *Manifesto do Partido Comunista*. Lisboa: Avante Edições, 1997. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1848/ManifestoDoPartidoComunista/index.htm>>. Acesso em: 01 jun. 2012.

MOURA, D.H.; LIMA FILHO, D. L.; SILVA, M. R. Politecnia e formação integrada: confrontos conceituais, projetos políticos e contradições históricas da educação brasileira. *Revista Brasileira de Educação*, v. 20, p. 1057-1080, 2015.

MOURA, D. H. Juventudes, trabalho e educação: a formação humana e os conflitos dos interesses do capital e da classe trabalhadora. In: CASTRO, A. M. D. A.; FRANÇA, M. (Org.). *Pós-graduação e a produção do conhecimento: a educação nas regiões Norte e Nordeste*. 1. ed. NATAL: EDUFRN, 2015, v. 1, p. 321-342.

MOURA, D.H. Ensino médio integrado: subsunção aos interesses do capital ou travessia para a formação humana integral? *Educação e Pesquisa - Revista da Faculdade de Educação da USP*, v. 39, p. 705-720, 2013.

MOURA, D. H. *Investigando a implementação do ensino médio integrado aos cursos técnicos de nível médio no CEFET-RN a partir de 2005: o currículo e a gestão* (Relatório de pesquisa). Natal: IFRN, 2011.

OLIVEIRA, E. A “personalidade vigorosamente formada”, em Gramsci, e obstáculos no âmbito do ensino médio. *Holos* (Natal. Online), v. 6, p. 178-187, 2016.

OLIVEIRA, E.; SOUSA, A. A. (Orgs). *Educação Profissional: análise contextualizada*. Fortaleza, Editora UFC, 2014.

SAVIANI, D. O choque teórico da politecnia. *Educação, Trabalho e Saúde*, Rio de Janeiro: EPSJV/FIOCRUZ, v. 1, p. 131-152, 2003.

VITORETTE, J. *A não consolidação do Proeja como política pública de Estado*. (Tese de Doutorado). Universidade Federal Goiás. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Goiânia/GO, 2014, 233f.

# **O PAR no contexto do planejamento educacional: a realidade de municípios do Rio Grande do Norte**

*Alda Maria Duarte Araújo Castro*

*Maria Goretti Cabral Barbalho*

*Júlio Gabriel Medeiros de Souza Pontes*

O presente capítulo objetiva analisar a elaboração, o acompanhamento e as contribuições do Plano de Ações Articuladas para o planejamento educacional de municípios norte-rio-grandenses. Sabe-se que, na atualidade, a política educacional brasileira tem procurado introduzir a lógica do planejamento gerencial na condução das políticas educacionais, ganhando cada vez mais destaque o planejamento como estratégia, capaz de promover a organicidade das ações e tornar mais eficiente e eficaz o sistema público de ensino. Além disso, em busca da melhoria da qualidade da educação, as políticas educacionais induzem o estabelecimento e a consolidação do regime de colaboração, como forma de estabelecer o regime federalista, previsto na Constituição Federal de 1988, que estabelece as competências entre os entes federados com a finalidade de promover a redistribuição dos recursos e equalizar as injustiças sociais que constituem a base organização do federalismo brasileiro. O Plano de Ações Articuladas foi gestado sob essa ótica.

O estudo é um recorte da pesquisa em rede financiada pela Capes no âmbito do Observatório da Educação, intitulada “Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios dos Estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais no período de 2007 a 2012”, tendo por finalidade analisar a implementação do PAR como uma política de melhoria da educação básica no contexto das atuais políticas educacionais. Para a análise desse fenômeno, foram consideradas categorias de análises como regime de colaboração, autonomia e participação, entendidas como elementos fundamentais do federalismo de cooperação.

O capítulo está estruturado em três seções; a primeira discute o Plano de Desenvolvimento da Educação e o Plano de Ações Articuladas no contexto das políticas educacionais; a segunda discute as dimensões de análise, regime de colaboração, participação e autonomia, entendidas como fundamentais para a análise do PAR e a terceira analisa a elaboração, o acompanhamento e as contribuições do PAR para o planejamento em municípios do Rio Grande do Norte no período de 2007 a 2011.

## **O Plano de Desenvolvimento da Educação e o Plano de Ações Articuladas no contexto das políticas educacionais**

A transição governamental de coalisão pela qual o Brasil passou, nos primeiros anos do século XXI, cujo principal personagem foi Luíz Inácio Lula da Silva, não correspondeu, em termos políticos, fidedignamente ao governo anterior de Fernando Henrique Cardoso, no sentido atávico, tampouco ousou ser radicalmente oposta a este. Diante do hibridismo na condução governamental, a política educacional, em especial,

é marcada, como argumenta Oliveira (2009), por certo grau de ambivalência, manifestada em cada um dos dois mandatos presidenciais de Lula da Silva. O espectro mais amplo, no entanto, considerado o conjunto da experiência de governo, indica que novos marcos foram construídos no contexto das políticas educacionais, inclusive no âmbito do planejamento educacional (FREITAS; SILVA, 2016).

Os programas sociais desenvolvidos no primeiro mandato presidencial de Lula da Silva (2003-2006), norteados pelo mesmo ímpeto do governo anterior, podem ser considerados assistenciais e compensatórios, tendo em vista o público para o qual se destinam, notadamente, “os mais pobres, os miseráveis, os que se encontravam abaixo da linha da pobreza” (OLIVEIRA, 2009, p. 203). No campo educacional, percebe-se a existência de um amplo conjunto de ações desenvolvidas pelo Ministério da Educação (MEC) visando reduzir as desigualdades educacionais, embora implementadas de forma fragmentada.

Tal cenário dificulta a implementação do Plano Nacional de Educação (2001), regulamentado sob a Lei n. 10.172, que não é referendado pelo MEC como horizonte da política educacional brasileira, a despeito de seu pleno período de vigência (2001-2010). À margem do PNE, em 2007, o MEC apresenta o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que passaria a ser a referência para a política educacional brasileira. No entendimento de Saviani (2007), o PDE, sob as circunstâncias determinadas, não pode ser denominado “plano”, uma vez que não parte de um diagnóstico da realidade educacional do País, tampouco discute amplamente com a comunidade científica e a sociedade civil.

O PDE revela, por um lado, a intenção governamental via MEC de conjugar as ações desenvolvidas avulsamente,

sobretudo nos quatro primeiros anos de governo, bem como, por outro lado, o ímpeto de retomar com veemência o discurso desenvolvimentista, cuja tendência internacional é eleger a educação como área estratégica do desenvolvimento econômico nacional. Não foi, aleatoriamente, que nasceu o PDE como uma espécie de ramificação complementar do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), que é elaborado no âmbito do Ministério do Planejamento.

A instituição do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) marca, na seara educacional, um ponto crucial no governo do Partido dos Trabalhadores (PT), uma vez que intenta “dar organicidade ao sistema nacional de educação, mobilizando toda a sociedade em prol da melhoria da qualidade da educação” (FERREIRA, 2012, p. 55), por meio de uma “política de planejamento educacional erigida, a partir de uma matriz caracterizada por uma conjunção de programas de diferentes nuances [...] assinalada como de caráter desenvolvimentista” (GUEDES; BARBALHO, 2016, p. 38).

À visão de Ferreira (2012), no entanto, cuja sinalização aponta para o fato de que o PDE imprime organicidade ao sistema nacional de educação, por meio da mobilização da sociedade civil, seguem-se inúmeras contraposições, entre as quais se sobressaem duas: a primeira refere-se ao fato de que o PDE “está diluído em uma longa série de Decretos, Portarias, Editais, Termos, Chamadas, Protocolos de Intenção, Resoluções, Projetos de Leis etc”, refutando, portanto, a ideia segundo a qual, como apresenta o MEC, o Plano de Desenvolvimento da Educação é um “todo orgânico” (CAMARGO; PINTO; GUIMARÃES, 2008, p. 827); a segunda é relativa à mobilização da sociedade civil e questiona os limites da própria criação do referido “plano”, elaborado nos bastidores do Ministério da Educação (MEC), mostrando que ele não se legitima

pela participação social ou pela consulta popular (SOUZA; BATISTA, 2016), tendo, ao contrário, o movimento Todos Pela Educação, que é um conglomerado empresarial, como principal interlocutor.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) incorpora, em grande medida, a agenda do movimento Todos Pela Educação (TPE), movimento que, segundo Martins (2008), foi criado por um grupo de intelectuais orgânicos do capital, os quais se reuniram para refletir sobre a realidade educacional brasileira na atual configuração do capitalismo. O movimento tinha como missão mudar o quadro educacional do país, principalmente, no que tange à qualidade da educação, comparada ao cenário internacional.

O Plano de Desenvolvimento da Educação tem como objetivo aprimorar a qualidade da educação brasileira, em todos os níveis e modalidades, com ênfase na educação básica. O referido plano foi divulgado à sociedade como a reunião de diversos programas e ações federais, alguns novos e outros em funcionamento, tendo sido acrescentadas ao Plano, novas ações desde sua criação, em 2007. A sua operacionalização foi efetuada pelo Decreto n. 6.094/2007, que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. O PMCTE está pautado em 28 diretrizes e propõe a adesão voluntária por parte de estados e municípios e a articulação de esforços entre os entes federados para melhores resultados na educação.

O Plano de Metas regulamenta o regime de colaboração, visando à execução do PDE, mediante a assessoria técnica e financeira do executivo federal. A adoção ao PMCTE efetiva-se quando o ente federado assina o termo de adesão, assumindo a consecução das diretrizes estabelecidas pelo referido plano. Destas, precisamente no capítulo IV intitulado “Da Assistência



Técnica e Financeira da União”, é instituído o Plano de Ações Articuladas (PAR) como “conjunto articulado de ações [...] que visa ao cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007). O PAR, portanto, “é a base legal para o estabelecimento do termo de convênio ou de cooperação entre a União e os governos subnacionais previsto no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” (FERREIRA, 2013, p. 614).

Em seu art. 9º, o Decreto n. 6.094/2007 institui o Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento, necessário para que os municípios e estados possam receber assistência técnica e financeira da União. Com esse Plano, o governo brasileiro buscava regular um novo pacto federativo entre os diferentes sistemas educacionais brasileiros que conduzissem ao alinhamento e fortalecimento donexo entre estes para, assim, conjugar esforços para a melhoria da qualidade da educação.

Nessa lógica, cabe ao PAR funcionar como planejamento estratégico que indique para o órgão central, mediante programas e ações definidos previamente pelo Ministério da Educação quais as formas de assistência técnica e financeira que os municípios necessitam para uma melhor organicidade de seus sistemas de educação. No contexto da gestão gerencial, os municípios devem assinar um termo de adesão/contrato de gestão, comprometendo-se a cumprir as metas e os indicadores de desempenho para a melhoria da educação básica tendo como referência, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

O Plano de Ações Articuladas (PAR) apresenta um caráter plurianual e multidimensional o que facilita a implantação do regime de colaboração que, antes, era dificultado pela

descontinuidade das políticas de governo. De acordo com o Manual de Orientações (MEC, 2007c), as ações do PAR se estruturam em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura e recursos pedagógicos.

Cada dimensão desdobra-se em áreas, cada área em indicadores, que são pontuados, na fase de diagnóstico, evidenciando as maiores fragilidades dos municípios e estados. Assim, são geradas ações e subações que podem ser executadas mediante assistência técnica ou financeira da União ou com recursos técnicos e financeiros dos próprios municípios e estados para a melhoria da qualidade da educação local.

Nesse processo, o município assina um termo de cooperação com o MEC, no qual constam os programas aprovados, levando em consideração as prioridades estabelecidas pelo município no seu Plano de Ações Articuladas. No termo de cooperação técnica, consta, como competência do MEC, a assistência técnica (por um período ou pelos quatro anos), bem como assistência financeira. Para os programas de transferência de recursos financeiros para o município, é necessária a assinatura de convênios, que podem variar conforme a ação, obedecendo às normas específicas para transferências federais de qualquer tipo, bem como as normas do FNDE. O planejamento fica registrado no Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (Simec)<sup>1</sup>.

O Plano de Desenvolvimento da Educação possibilita o estabelecimento de cooperação entre os entes federados,

---

1 Ambiente virtual criado pelo MEC para inserir o diagnóstico e o PAR dos estados e municípios que fizeram sua adesão ao Compromisso Todos pela Educação.

embora, segundo Farenzena (2006), a relação estabelecida é muito mais de transferência aos estados e/ou municípios de responsabilidade pela implementação ou gestão de políticas definidas em nível federal, do que de descentralização, isto é, de impor transferência de capacidade fiscal e de poder de decisão na implementação de políticas aos estados e municípios.

Ao perseguir as metas estabelecidas utilizando-se dos instrumentos estrategicamente elaborados pelos planejadores centrais, pode-se considerar que há um novo ânimo em relação à modernização da gestão, ou seja, uma nova cadeia de diretrizes se forma. O Plano elaborado centralmente deverá orientar a elaboração do PAR de cada estado e município. As escolas, ao elaborarem o Plano de desenvolvimento escolar, deverão considerar tanto o PAR nacional quanto o de seu município. Nesse cenário, deve-se envolver a comunidade em todas as instâncias para dar aos documentos a legitimidade desejada.

O Plano de Ações Articuladas, pela sua abrangência e mudanças que pretende promover com suas ações em diferentes dimensões da política educacional e, ainda, pela sua visão de planejamento sistêmico, proposto em regime de colaboração, é um objeto de pesquisa profícuo que tem despertado interesse de pesquisadores da área da política educacional.

## **Regime de Colaboração, Participação e Autonomia: elementos para análises do Plano de Ações Articuladas em municípios do RN**

Entende-se que a análise do Plano de Ações Articuladas pela complexidade que apresenta, deve ser realizada considerando-o enquanto política educacional imersa em um

emaranhado complexo de aspectos econômicos, políticos, culturais e históricos. Portanto, na definição de um referencial teórico, que pudesse servir como uma lente de análise para pesquisa, “Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios dos Estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais no período de 2007 a 2012”, os pesquisadores que integram a referida pesquisa optaram por um referencial teórico-metodológico que procura a superação da dicotomia sujeito-objeto e que vai além de um paradigma estático, mecânico de pesquisa, que procura enquadrar a realidade num único aspecto.

Nesse sentido, considerou-se que a perspectiva sócio-histórica seria a mais adequada para subsidiar o caminho teórico-metodológico da pesquisa realizada no âmbito do Observatório da Educação. Ressalta-se que o fenômeno estudado faz parte de um todo estruturado cuja relação entre as partes e o todo precisa ser desvelada a fim de que sejam estabelecidas as referidas mediações. Segundo Freitas (2003, p. 26), “ao assumir o caráter histórico-cultural do objeto de estudo e do próprio conhecimento como uma construção que se realiza entre sujeitos, essa abordagem consegue opor aos limites estreitos da objetividade uma visão humana da construção do conhecimento”.

Esse referencial leva a compreender o fenômeno a partir da sua história, no qual o particular é considerado uma instância da totalidade social. Dessa forma, o objeto de estudo é percebido no contexto da totalidade em que o geral e o específico se inter-relacionam dialeticamente. Para efeitos de compreensão da realidade pesquisada, concebe-se que esta é “um todo dialético e estruturado” (KOSIK, 2002, p. 50), cujo conhecimento concreto “não consiste em um acrescentamento sistemático de fatos a outros fatos, e de noções a outras noções. É um

processo de concretização que procede do todo para as partes e das partes para o todo, dos fenômenos para a essência e da essência para os fenômenos, da totalidade para as contradições e das contradições para a totalidade; e justamente neste processo de correlações em espiral no qual todos os conceitos entram em movimento recíproco e se elucidam mutuamente, atinge a concreticidade” (KOSIK, 2002, p. 50).

Importa, ainda, considerar, na análise do objeto, a categoria da mediação, a partir do entendimento de que os elementos interligados ao fenômeno pesquisado são estruturas sociais, impregnadas de mediações compreensíveis na medida em que são possíveis de ser captados. A categoria da mediação, nesse sentido, é entendida como uma sucessão de fatos interligados ou mediatizados por outros diversos fatos repletos de intencionalidade humana, os quais contribuíram para a estruturação do todo.

Dessa forma, além das categorias do método, elegeram-se 3 (três) dimensões interpretativas para análise da realidade, que são constitutivas do regime federalista, quais sejam: regime de colaboração, participação e autonomia. Ao analisar a implementação do PAR e as suas repercussões em municípios do Rio Grande do Norte, considerou-se que essa é uma política que foi concebida em uma realidade histórica, portanto requer que se identifiquem e se compreendam as razões que a levaram a se constituir de uma determinada forma, priorizando determinadas estratégias e não outras.

Atinente ao regime de colaboração, optou-se pela perspectiva de Hentz (2009) segundo o qual esse é um conceito estreitamente ligado ao de princípio federativo, não comporta relações hierárquicas entre esferas do poder político e está calcado na ideia da relação entre iguais. Assim, entre União,

Estados e Municípios, não há relação de subordinação, por se constituírem entes federados com igual dignidade. Nessa perspectiva, a relação desejável e esperada é a de colaboração, visto que a subordinação é característica entre desiguais, enquanto a colaboração é feita entre iguais.

Ainda conforme Franzese (2010), o regime de colaboração é um modelo no qual coexistem arenas com abrangências diferenciadas e se impõe a necessária relação de cooperação entre essas células. A cooperação está relacionada a um princípio e a uma obrigatoriedade para que os governos trabalhem em parceria, não por opção, mas por força dos dispositivos constitucionais e pela dinâmica do desenho federativo em que se incluem.

Segundo Werle (2006, p.23), “o regime de colaboração remete a um quadro de relacionamento em que se deva ter à frente a autonomia e não a subordinação, contrariando formas de imposição de decisões, inclusive a simples transferência de encargos no trato de questões comuns”. A autora entende que a colaboração implica “trabalhar na mesma obra, cooperar, interagir com outros, contribuir, assumir responsabilidades, ter parte nos resultados e em compromisso e despesas comuns” (WERLE, 2006, p.23) e, ainda, argumenta que a colaboração implica, sobretudo, que todas as proposições e decisões tomadas sobre uma determinada política pública que implique o envolvimento dos entes federativos, devam ser conjuntas e comuns, isto é, colaborar sugere a igualdade de competências e tomadas de decisões.

No que se refere à autonomia entre os entes federados, os estudos realizados no âmbito da pesquisa indicam a concepção de Barroso (2001) como fundamental para a análise do papel dos municípios no regime federalista. Nesse sentido, entende

autonomia como a capacidade dos entes federados de “manter relativa independência organizacional, e financeira do poder central”.

No âmbito do federalismo, a autonomia pressupõe “definição política, ordenamento jurídico e administrativo sobre as atribuições, competências e modos de governo” (Barroso, 2001, p. 16). O conceito de autonomia é relacional, pois a liberdade de ação acontece em meio a um contexto de relações de interdependências (BARROSO, 2001). Logo, autonomia pode ser definida como “uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com suas próprias leis” (p. 16).

Para Martins (2002, p. 208), “o tema da autonomia aparece na literatura acadêmica, em alguns casos, vinculado à ideia de participação social; em outros, vinculado à ideia de ampliação da participação política no que tange à descentralização e desconcentração do poder”. Nesse sentido, a transferência de poder e funções do governo central para as unidades subnacionais por meio da descentralização para tomada de decisões é que a autonomia vem sendo reforçada. Parte-se do pressuposto de que a diversidade, a complexidade e a heterogeneidade de situações, vivenciadas pelas unidades subnacionais, podem ser mais bem administradas e resolvidas, quando há respeito às identidades locais e ação conjunta entre os entes federativos.

Concernente às escolas, Barroso (2001) classifica a autonomia em dois tipos: a decretada que se refere à autonomia normatizada, na qual são transferidas, oficialmente, competências das administrações centrais para as escolas e regulamentadas seu exercício; e a autonomia construída, que

é a expressão da unidade social da escola e resulta da ação concreta dos indivíduos que a constituem, isto é, “ela é um conceito construído social e politicamente, pela interação dos diferentes actores [sic] organizacionais, numa determinada escola” (p. 17).

Na atualidade, em contextos gerenciais, a noção de autonomia é bastante questionada por Lima (2011), para quem o conceito de autonomia, nessa forma de gestão, assume um significado instrumental e técnico, apenas devolvendo alguns encargos e responsabilidades de execução das políticas educativas, definidas em nível central e regional. Assim, o autor infere que essa forma de entender a autonomia se articula com políticas mais amplas de redefinição do aparelho de Estado. A autonomia é decidida por meio de conjunto de normas definidas por órgãos da administração pública, que reconhece a autonomia dos entes subnacionais de forma restrita, dentro dos limites estabelecidos, de decidir sobre o planejamento pedagógico, disciplinar, estatutário e financeiro, o que a caracteriza como “autonomia decretada”. Dessa forma, a autonomia não passa de retórica oficial e é insuficiente para instituir formas de autogoverno, uma vez que a autonomia não se dá por outorga, mas por processo de construção na relação entre os atores.

A terceira dimensão de análise – a participação – deve ser entendida como dimensão inerente ao processo de democratização, pois requer a inclusão ativa de todos os sujeitos envolvidos na instituição no processo de tomada de decisão. Implica a compreensão de uma base sócio-histórica e econômica. Para tanto, não se pode conceber a participação como algo pronto, realizado, acabado, a participação é uma conquista e não é uma concessão ou algo preexistente. É uma ação consciente de um coletivo social que, em condições de igualdade política, busca assegurar o respeito à decisão das maiorias em detrimento das



vontades individuais. Como princípio do federalismo, ela é constitutiva das relações entre os entes federados na definição, execução e avaliação de públicas.

O conceito de participação pode estar vinculado a diferentes concepções; por um lado, pode objetivar a emancipação social, portanto está associada a uma efetiva participação que vai desde a concepção das políticas à sua avaliação; por outro lado, pode visar à conformação da ordem social vigente, com práticas de participação induzidas ou tuteladas, trazendo implícito um entendimento restrito de participação.

Para uma efetiva participação, faz-se necessário: o desvelar das contradições e promover a mobilização para consolidar a participação contestatória, assim como o caráter político e formativo que se busca. Não se objetiva a conformação a uma ordem estabelecida, mas desmistificação e enfrentamento da ordem posta e a construção de uma ordem efetivamente representativa dos interesses dos sujeitos da participação.

No entendimento de Paro (2010), há dois tipos de condicionantes da participação: a) os condicionantes internos, compreendendo: os condicionantes materiais, os institucionais; os ideológicos e os político-sociais; b) os condicionantes externos, sobressaindo: as condições objetivas de vida da população; os condicionantes culturais e os condicionantes institucionais da comunidade. Esses condicionantes são, na opinião do autor, o fato mais apontado pela comunidade escolar visando elucidar a baixa-participação.

Essas três dimensões de análise possibilitaram desvelar, com mais propriedade, como ocorreram as mediações e contradições na elaboração, no acompanhamento do PAR em municípios norte-rio-grandenses, bem como evidenciar as contribuições que o plano trouxe para a organização do

planejamento educacional dos municípios, participantes da pesquisa.

## **Elaboração, acompanhamento e contribuições do PAR para o planejamento educacional dos municípios do RN**

Nesta seção, procura-se avaliar a elaboração e o acompanhamento pelo Comitê Local e as contribuições do Plano de Ações Articuladas para o planejamento educacional em municípios do Rio Grande do Norte que foram selecionados para a pesquisa<sup>2</sup>. Participaram da pesquisa os municípios de Natal, Mossoró, Acari, Riachuelo e São José do Campestre. Convém apontar, *a priori*, que os cinco municípios pesquisados guardam, entre si, diferenças significativas de cunho econômico, social e político. Há que se ressaltar, ainda, que todos eles, inclusive os que têm maior envergadura populacional – notadamente concentrada em áreas urbanas – e econômica, como Natal e Mossoró, são marcados, reconhecidas as relevantes distinções, pelo “ethos patrimonialista”, cuja constituição está compreendida na formação social do Brasil, particularmente manifestada e arraigada na cultura política de regiões onde os fenômenos da industrialização e da urbanização foram tardios. Entende-se, portanto, que as práticas de planejamento educacional desenvolvidas no âmbito do campo pesquisado estão assentadas em condições históricas, as quais, concomitante e

---

2 Os critérios adotados para a seleção dos municípios a serem pesquisados foram: a) capital de cada estado; b) que apresentaram evolução no IDEB e que tenham participado do PAR 2007-2008 e 2010-2011; c) dois municípios com melhores índices do IDEB e dois de baixo IDEB; d) que apresentem uma maior incidência quantitativa de escolas; e) que possuem Conselhos municipais de Educação.

contraditoriamente, entrelaçam-se às formas de planejamento educacional, induzidas pelo poder central, na forma de assessoria técnica e financeira via Plano de Ações Articuladas.

Na atualidade, a gestão educacional e o planejamento passam a ser instrumento fundante das reformas induzidas pela política educacional brasileira, tendo como objetivo a consolidação da qualidade da educação. Essa preocupação tem sido materializada nos planos e programas governamentais que “adquiriram relevância em âmbito nacional com a justificativa de transparência e participação, e, em âmbito internacional, como forma de manter as reformas propostas [...]” (OLIVEIRA; SCAFF; SENNA, 2012, p. 135).

Compreendido como instrumento de planejamento e de gestão dos sistemas de ensino, o Plano de Ações Articuladas (PAR) exige, para a sua implantação e desenvolvimento, a colaboração dos entes federados com o objetivo de reduzir as assimetrias regionais e o envolvimento de todos os profissionais da educação e da sociedade civil o que implica a participação e a autonomia.

Nessa perspectiva, para analisar o processo de elaboração e de acompanhamento do Plano de Ações Articuladas em municípios do Rio Grande do Norte, consideraram-se as categorias participação, autonomia e regime de colaboração, conceituadas de acordo com os descritores<sup>3</sup>, produzido no âmbito da pesquisa.

Segundo o documento orientador do Plano de Ações Articuladas (Brasil, 2013), o trabalho de elaboração do PAR divide-se em duas etapas: 1ª. Etapa que seria a aplicação do instrumento diagnóstico da situação educacional na rede

---

3 Ver site <<http://obeduc.ce.ufrn.br/>>.

municipal; a 2<sup>a</sup>. Etapa que seria a elaboração do PAR propriamente dito. Em ambas as partes, está previsto o princípio da participação, visto que prevê a discussão dos problemas educacionais do município com vários segmentos da escola bem como da sociedade civil, na discussão do diagnóstico da escola e, posteriormente, na elaboração do documento final do PAR.

No entanto, as apreciações, com base nas falas dos entrevistados, possibilitaram o entendimento de que, nos municípios pesquisados, a participação, a autonomia e o regime de colaboração tomaram diferentes configurações. Concernente ao município de Natal, segundo o informante 02, na fase de elaboração do PAR a participação não ocorreu na sua plenitude, visto que, no referido processo, faltou, por parte das instituições designadas para prestar assistência, a exemplo das universidades federal e estadual, o apoio técnico necessário. Entretanto, foi possível constatar que a participação da equipe técnica da secretaria, na construção do PAR, foi efetiva, considerando que esse município já contava com uma estrutura administrativa com competência técnica para elaborar uma proposta de planejamento para o PAR sem o assessoramento técnico de outras instituições ou mesmo da União, o que demonstra um certo grau de autonomia do sistema municipal.

No município de Mossoró, o informante 05 aponta para uma efetiva participação, tendo sido constituída uma comissão que coordenava as tarefas a serem cumpridas, considerando as definições do Ministério da Educação (MEC) para planejar as ações do PAR. Mostra, também, que a secretária se empenhou em reunir os técnicos da Secretaria Municipal de Educação para definir metas, ações, contando com o assessoramento das instituições de ensino superior, no caso a UERN. No entanto, questiona-se o tipo de participação e de autonomia ocorrida, nesse município, uma vez que todas as orientações procediam

do MEC, cabendo, apenas, ao município definir metas cujas atividades já estavam previstas em âmbito nacional.

Em Acari, o processo de elaboração do PAR é percebido pelos entrevistados como “um momento muito importante para o município, porque assim, nos abriu nortes para as ações a serem desenvolvidas” (INFORMANTE 02). Além disso, o informante destaca a orientação dada pela equipe da UFRN para construção de comissões que, em trabalho coletivo, elaboraram o PAR local. Considerando o discurso do entrevistado, compreende-se que a elaboração do PAR do município se deu com a participação de uma comissão com representação dos atores municipais, sob a orientação de uma equipe da UFRN. Ressalte-se, ainda, que, devido à assessoria dada pela UFRN não foram constatadas dificuldades no processo de construção. Reforça-se, dessa forma, que o regime de colaboração foi prestado ao município na forma de assessoria técnica.

Os municípios de Riachuelo e São José do Campestre, ambos de pequeno porte e baixo Ideb, informam que houve a participação de todos os segmentos na elaboração do PAR, no entanto observa-se, nas falas dos depoentes, que essa participação se limitou a fazer parte da elaboração de um planejamento restrito ao que foi sugerido pelo MEC no que se refere às quatro dimensões do PAR. Em entrevistas realizadas nas secretarias de educação desses municípios percebe-se a falta de estrutura física e de recursos humanos para lidar com a organização do sistema educacional. A participação, nesse sentido, estaria mais de acordo com os conceitos de participação tutelada defendida por Paro (2010) que é quando os indivíduos participam apenas da execução do processo e são alijados da concepção, não sendo levado em consideração as especificidades locais.

Em São José do Campestre, o processo de elaboração do PAR toma configuração semelhante aos demais municípios pesquisados. Nessa perspectiva, constata-se, considerando as informações prestadas pelos entrevistados – (INFORMANTE 01,02,03,04) – que a participação caracterizou-se a partir da orientação de dois técnicos da UFRN, encaminhando a formação de comissões compostas por segmentos da rede municipal de ensino, das escolas e da sociedade civil.

Ademais, informam que a trajetória de elaboração do PAR, no município, foi dificultada pela falta de informações que permitisse um diagnóstico mais consistente acerca da realidade educacional local. Foi apontado, ainda, no que diz respeito às dificuldades, o tempo escasso para o levantamento das informações necessárias e a falta de autonomia da comissão que teve que recorrer constantemente, às instâncias superiores quando da tomada de decisão.

O processo de acompanhamento do PAR está estabelecido na 28ª diretriz do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Essa diretriz determina que deva ser organizado um Comitê Local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do Ideb. A 28ª diretriz deve ser executada pelo município considerando o contexto de cada localidade para identificar e selecionar as instituições/órgãos cuja participação é significativa nesse Comitê. A participação, prevista no Manual de Orientação do PAR (MEC 2007), no entender de Sousa (2016), está extremamente atrelada à regulação e controle, uma vez que os Comitês Locais têm como objetivo fiscalizar o trabalho de gestores, alunos e professores. Essa é a forma de participação prevista

na Resolução nº 29/2007 do FNDE e, quando se refere às condições de participação, a finalidade prevista é “garantir a participação representativa da sociedade civil no exercício do controle das ações educacionais ofertadas à sua comunidade durante a implementação do PAR”.

De maneira geral, constata-se que há recorrentemente, intervenções do Ministério da Educação na forma como deveria ser o acompanhamento do PAR nos municípios, a definição de como seria constituído o Comitê, o estabelecimento de suas competências e a decisão sobre quem deveria participar e um indicativo claro da ingerência do Estado Nacional nas decisões dos entes subnacionais. Por outro lado, nota-se uma certa desorganização dos municípios na composição do Comitê de Acompanhamento. Por ocasião deste estudo, percebeu-se que há, com base nas entrevistas realizadas nos cinco municípios citados anteriormente, excetuando Acari, cujos entrevistados não produziram respostas atinentes à categoria autonomia no contexto de acompanhamento das ações do PAR, uma linha comum, a partir da qual é possível indicar como a dinâmica federativa, notadamente assimétrica, com força indutora e controladora do poder central, interfere na autonomia dos municípios, a exemplo do que demonstram os resultados das pesquisas referenciadas. Destaca-se, a propósito de elucidação da tendência apontada, a fala do informante 03 do município de São José do Campestre:

As ações de acompanhamento eram baseadas nas ações que foram definidas. Foi dividida [...] eu não sei qual o critério foi utilizado. Mas era tipo por ações, alguém na área de esporte, alguém na área de infraestrutura, alguém na área de recursos pedagógicos. Dentro do comitê cada um ficou com uma parte assim

para fazer o levantamento, o diagnóstico, e saber o que era prioridade e já desenvolvia alguma atividade junto, alguma atividade prática mesmo. Era por aí (INFORMANTE 03).

Quando perguntado a respeito do papel e das contribuições do Comitê Local no acompanhamento das ações do PAR, identifica-se, à primeira vista, certa inabilidade do informante 03 para se referir às ações definidas e, em particular, aos critérios utilizados para que elas fossem estipuladas. No caso de Natal, por exemplo, o fato de a Secretária Municipal de Educação (SME) haver orientado a elaboração do PAR antes mesmo de receber a assessoria técnica do MEC, mostra, portanto, relativa autonomia no processo de elaboração, resultado, entre outros fatores, de uma cultura organizacional e administrativa anterior ao PAR. Mas, ainda no caso da capital norte-rio-grandense, verificou-se, tal qual nas outras cidades, altos níveis de sujeição do planejamento local ao que determina o poder central, especialmente por meio de questionários preestabelecidos.

E aí a gente tinha aqueles questionários já pré-prontos, vindos do MEC, com aquelas questões para gente responder. Tinham muitas coisas amarradas e nós tínhamos dificuldade de colocar, pois a realidade era uma coisa, e muitas vezes você tem que responder ali dentro. Falta de autonomia do município (INFORMANTE 03).

Para Ferreira (2013), o elemento centralizador constatado na política propugnada pelo Plano de Ações Articuladas, justifica-se quando observam-se as próprias limitações do plano e, principalmente, quando é analisado o quadro histórico no qual ele está inserido. No cenário histórico, a autora argumenta que, embora reconhecidos como autônomos no plano



político-institucional, os municípios brasileiros são marcados, estruturalmente, por abissais desigualdades e assimetrias, identificadas, inclusive, na imensa maioria de entes federados, que ainda é profundamente dependente de transferências fiscais e alijada de tradição administrativa (ARRETCHE, 2000).

Pertinente às contribuições do PAR para organização dos sistemas municipais, é possível identificar que houve repercussões significativas em todos os municípios. Analisando o papel do PAR como mecanismo de organização dos sistemas municipais de educação, Freitas e Silva (2016, p. 16) destacam que,

A planificação por meio do PAR possui em suas quatro dimensões arranjos que colocam a possibilidade de efetivação de um sistema permanente de planejamento, controle e avaliação, uma vez que propõe como um instrumento contínuo que organiza a gestão municipal com o estabelecimento de compromissos de curto, médio e longo prazo, sendo destacado o papel decisório e indutor da união.

Na realidade norte-rio-grandense, esse entendimento de que o PAR trouxe uma nova forma de organizar o planejamento do município, foi constatado em todos os municípios pesquisados; é consenso entre os entrevistados que o PAR contribuiu para a organização do sistema municipal de ensino, imprimindo mais organicidade, conhecimento mais efetivo da realidade educacional. No entanto, essas respostas variaram de acordo com o porte do município e a sua estrutura administrativa.

Dessa forma, é possível perceber que, no município de Natal, que já dispunha de toda uma estrutura de planejamento administrativa, pedagógica e financeira antes do PAR a contribuição foi muito mais voltada para a consolidação do trabalho

coletivo que passou a ser realizado pelas equipes da Secretaria de Educação como exigência do PAR. O informante 01 relata que, no seu entendimento,

o PAR também trouxe essa dimensão pedagógica eu acho que até mais integração entre os setores da Secretaria, foi uma contribuição que ele trouxe porque na hora que você forma uma comissão onde tem pessoas de todos os setores trabalha pensando juntos você tem o trabalho integrado.

Esse depoimento decorre da exigência do PAR para a elaboração e o monitoramento; o documento orientador indicava a formação de uma equipe técnica, composta pelo Dirigente municipal de educação; técnicos da secretária de educação, diretores de escola, representantes de professores de zona urbana e rural; representantes de coordenadores e/ou supervisores escolares; representantes do quadro técnico-administrativo das escolas; de conselhos escolares e do Conselho Municipal de Educação (quando houver).

O município de Mossoró, o segundo maior do estado em população, contava à semelhança de Natal com uma estrutura na secretaria de educação, administrativa, financeira e pedagógica, estruturada e com o assessoramento externo do Instituto Airton Sena para orientar a gestão educacional do município. Esse tipo de parceria público-privado é previsto nas diretrizes do Plano Diretor da reforma do Estado Brasileiro de 1995 e caracteriza, também, a atuação dos grandes empresários que passaram a orientar as bases do movimento “Todos pela Educação”, ressaltando a lógica de organização do mercado como mais eficiente e eficaz para organizar a educação brasileira.

Nesse município, pode-se dizer que a influência do PAR na organização da educação municipal, foi apenas parcial. O informante 10 ressalta que as atividades previstas pelo PAR já vinham sendo desenvolvidas pelo município, porém de forma fragmentada. A partir do PAR, houve a preocupação em repensar, coletivamente, as atividades previstas para o sistema municipal de educação. O informante ainda evidencia que houve o assessoramento da Universidade na elaboração do PAR. Fica evidente, porém, a ingerência do Instituto Airton Sena, que apresentava um modelo diferente de gerenciamento para as escolas, imprimindo nova dinâmica à gestão do município. No seu entendimento, o PAR se constituiu em um momento ímpar para o município, visto que permitiu fazer uma avaliação da educação do município em todas as dimensões. Uma das questões importantes elencadas foi a elaboração do diagnóstico à educação do município, pois, pela primeira vez, obteve-se um retrato mais fiel das dificuldades.

Embora esteja presente o princípio da participação no processo de gestão da educação dos municípios de Natal e em Mossoró, pode-se perceber que a participação foi induzida pelo governo central, não se constituindo em uma efetiva participação democrática visto que requer um contínuo diálogo e mobilização dos indivíduos e gestores públicos na concepção e definição das políticas de modo geral e não só na forma de execução. Esse também é o entendimento de Paro (2010) pois, para o autor, quando se fala em participação, a grande preocupação é com a tomada de decisões, embora isso não inviabilize a participação na execução. Nesse caso, entende-se que a participação induzida pelo PAR não se constitui em participação plena, pois, segundo Luck (1996) esse tipo de participação configura uma força de atuação consciente, pelo qual os membros de uma unidade social reconhecem e assumem

seu poder de compreender, decidir e agir em torno de questões que lhe dizem respeito.

Os municípios de pequeno porte e de baixo Ideb – Riachuelo, São José do Campestre – atribuem ao PAR, em grande parte, a sistematização do planejamento educacional nos municípios. No entanto, no que se refere à participação dos municípios para definir as ações mais adequadas para os municípios, eles se limitaram a cumprir as exigências do MEC na criação das equipes para a elaboração do PAR do município, com extrema dificuldade tendo em vista que os municípios não contavam com secretarias de educação com infraestrutura adequada e pessoal técnico, capacitado para a elaboração do documento do PAR.

No município de São José do Campestre, o informante 04 analisa o PAR de forma bastante positiva e enfatiza que ele contribuiu na sistematização do planejamento da educação do município, e apresenta como destaque o acompanhamento e monitoramento dos recursos financeiros. No seu entendimento, uma outra contribuição que o PAR trouxe, em suas orientações e que serviu para nortear o planejamento do município foi o princípio da responsabilização; essa tendência è retratada no seguinte depoimento,

Influenciou tanta coisa também assim, da responsabilidade, da atribuição de cada um, sabe, é quando a gente ia para as escolas eu lembro que às vezes a gente sempre, sempre focava o Plano de Ações, que a gente dizia que tudo hoje era informado dentro do PAR, para as pessoas ficarem conscientes, mesmos os Conselhos, tudo a gente informava, então, era uma forma de ter mais responsabilidade, de ter mais essa

questão da responsabilidade com o dinheiro público (INFORMANTE 04).

A característica da responsabilização na administração pública é um princípio que está previsto na gestão gerencial e está inserida em razões instrumentais e de controle da educação que atende à lógica competitiva, instalada no âmbito educacional. Com a proposta gerencial pela gestão dos resultados o PAR conclama os subgovernos nacionais a gerenciar bem, com custos menores e resultados positivos. Segundo Bresser-Pereira (2006), a responsabilização na administração pública pode ser efetivada de diferentes formas, entre elas: a responsabilização por resultados, a competição; e a controle social por organizações da sociedade civil.

No município de Acari, onde se registra um dos melhores Idebs do RN, os entrevistados entendem que o PAR resgatou o planejamento educacional, aprimorou as técnicas de planejamento, uma vez que possibilitou um conhecimento maior da realidade escolar por meio do diagnóstico e ensejou a sistematização das ações para o campo da educação. Segundo depoimento do informante 01:

O planejamento que existia, no município antes do PAR, era bimestral, a gente sempre sentava com o gestor, aliás, com os gestores, mensalmente, a gente tinha os momentos né, mas tinha aquele momento de parar para avaliar o bimestre, de planejar o que é que íamos fazer, o que é que podíamos melhorar (INFORMANTE 01).

Essa forma de realizar o planejamento educacional, em uma secretaria de educação que deve ter como objetivo central toda a ação educativa a ser desenvolvida no município é muito

limitada e fragmentada, visto que não permite uma visão global do processo como um todo. No âmbito dos municípios, o planejamento educacional deve ser a ação de organização de toda a ação educacional. Entende-se que o planejamento deve assumir a concepção utilizada por Luckesi (2005) de que é um conjunto de ações que são preparadas projetando um determinado objetivo; em outras palavras, é “um conjunto de ações coordenadas visando atingir os resultados previstos de forma mais eficiente e econômica” (Luckesi, 2005 p. 121). Nesse sentido, é atribuída ao planejamento a função de direcionar o trabalho para que aconteça de forma consciente, capaz de organizar e proporcionar mudanças.

Quanto às contribuições do PAR para o estabelecimento do regime de colaboração entre a União e os municípios, todos os informantes pesquisados entendem que o PAR foi um Plano que conseguiu estabelecer critérios, no sentido de estabelecer o regime de colaboração, embora ele ainda esteja muito longe de se efetivar. Entende-se que o regime de colaboração é uma forma de levar a efeito o pacto federativo com o compartilhamento de poder e autonomia nas tomadas de decisões de todos os entes envolvidos no processo. No entanto, o PAR não conseguiu estabelecer essa relação de colaboração entre os entes federados; ao estabelecer normas e critérios, para que a assistência técnica e financeira acontecesse, não deixou espaço para que os municípios pudessem conceber políticas mais adequadas às suas especificidades.

## **Considerações finais**

Nas últimas décadas, as políticas educacionais elaboradas e implementadas no Brasil têm se orientado pelos pressupostos da reorganização capitalista e adotado propostas

gerenciais de gestão pública que estreitaram, significativamente, a relação público-privada. Portanto, mesmo tendo, em seus objetivos, a indicação da melhoria da qualidade e da democratização da educação, a sua operacionalização se dá pelo viés da ótica privada. Nesse contexto, estão inseridos o Plano de Desenvolvimento da Educação, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e o Plano de Ações Articuladas.

Destaca-se o Plano de Ações Articuladas que tem como objetivo apoiar técnica ou financeiramente os estados e municípios visando estabelecer uma organicidade para o financiamento e o planejamento da educação municipal, possibilitando o estabelecimento do regime de colaboração entre os entes federados, característica fundante de qualquer Estado federativo. O PAR pretende ainda aumentar a autonomia e a participação dos entes federados nas políticas educacionais; para isso, prevê, na sua operacionalização, espaços de participação para a população civil e os profissionais da educação poder participar efetivamente na definição das políticas educacionais do seu município.

A análise da operacionalização da política de planejamento adotada unidirecionalmente pelo MEC evidencia que, em municípios norte-rio-grandense, os mecanismos gerenciais, utilizados para a sua execução, têm reduzido a autonomia e a participação dos municípios na tomada de decisão da política educacional e que o regime de colaboração não tem se efetivado porque não há uma relação equilibrada entre os entes federados, fragilizando, cada vez, mais relações de cooperação entre os entes.

No entanto, apesar das fragilidades apresentadas pelo PAR para levar a efeito o regime de colaboração, os entrevistados entendem que ele foi efetivado de forma parcial, principalmente por meio da assessoria técnica e dos recursos financeiros que os municípios receberam. Entre os sujeitos

entrevistados não se registra uma visão crítica para questionar o papel do ente federal na indução das políticas educacionais, ou de questionar o papel que foi reservado ao município de apenas executar políticas, na qual todas as atividades já vinham indicadas nos instrumentos de planejamento para serem apenas preenchidas. Na compreensão dos informantes dos municípios o PAR trouxe inúmeros benefícios principalmente para os municípios mais pobres e para as regiões menos desenvolvidas como o Norte e o Nordeste do País.

Entende-se que o PAR como instrumento de planejamento poderá trazer uma contribuição substancial para a sistematização das atividades educacionais em municípios do RN desde que estimule cada vez mais a participação e a autonomia dos municípios ao escolher, com mais propriedade, as ações educacionais que mais se ajustem às suas realidades locais. Da forma como se procede, atualmente, é muito limitado, pois é definido centralmente, reforçando os desequilíbrios entre os entes federados.

## Referências

ARRETCHE, M. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BARROSO, João. *Autonomia e gestão das escolas*. Editorial do Ministério da Educação. Lisboa. 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano de Ações Articuladas (PAR) orientações para elaboração do Plano do município*. 2013.

\_\_\_\_\_. *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, 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. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm). Acessado em 23 de abril de 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *RESOLUÇÃO/ CD/ FNDE /Nº 29 DE 20 DE JUNHO DE 2007*. Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estratégia Nacional de Desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 26, p. 203-230, 2006.

\_\_\_\_\_. Federalismo e planejamento educacional no exercício do PAR. *Cadernos de Pesquisa*, v. 44, n. 153, p. 602-623, jul/set. 2014.

CAMARGO, R. B. de; PINTO, J. M. de R.; GUIMARÃES, J. L. Sobre o financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 817-839, set./dez. 2008.

CURY, C. R. J. *Educação e Contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo*. 6. ed. São Paulo: Cortez-Autores Associados, 1987.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. *Planejamento educacional e tecnocracia nas políticas educacionais contemporâneas*. Campo Grande: Série-Estudos, n. 34, p. 45-59, jul/dez. 2013.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 210f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

FREITAS, Cecília Carolina Simeão de; SILVA, Marcelo Soares Pereira da. O planejamento no contexto das políticas de educação básica no período de 2003 a 2010. In: CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; CHAVES, Vera Lúcia Jacob; SILVA, Marcelo Soares Pereira da (Orgs.). *Plano de Ações Articuladas: propostas, cenários e desafios*. Campinas: Mercados de Letras, 2016.

GUEDES, Gilmar Barbosa; BARBALHO, Maria Goretti Cabral. Planejamento educacional e gestão democrática: dimensões política e instrumental no PAR. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 32, n. 1, p. 131-149, jan/abr. 2016.

HENTZ, P. O princípio federativo e o regime de colaboração. Trabalho apresentado na 32. Reunião Plenária do Forum dos Conselhos Estaduais de Educação, em 19 jun. 2009. Disponível em: <[http://fnce.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=54:o=-princípio-federativo-e-o-regime-de-colaboracao&catid=36:artigos&Itemid=58](http://fnce.org/index.php?option=com_content&view=article&id=54:o=-princípio-federativo-e-o-regime-de-colaboracao&catid=36:artigos&Itemid=58)>. Acesso em: 16 dez. 2016.

KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

LIMA, Licínio C. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LUCK, H. Gestão educacional: estratégia, ação global e coletiva no ensino. In: FINGER, A. et al. *Educação: caminhos e perspectivas*. Curitiba: Champagnat, 1996.

LUCKESI, Cipriano Carlos. *Avaliação da aprendizagem escolar*. 17. ed. Cortez: São Paulo, 2005. 180 páginas.

MARTINS, Angela Maria. *Autonomia e educação: a trajetória de um conceito*. Cadernos de Pesquisa, n. 115, março/ 2002.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 25, n. 2, p. 197-209, mai/ago. 2009.

OLIVEIRA, Regina T. C de; SCAFF, Elisângela A. da S.; SENNA, Ester. Elaboração, implementação e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios de Mato Grosso do Sul. In: *Série-Estudos - Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB*. Campo Grande, MS, n. 34, p. 133-146, jul./dez. 2012.

PARO, Vítor Henrique. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor da escola. In: *Educação e pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 763-778, set./dez. 2010.

SAVIANI, Dermeval. *O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC*. Educação e Sociedade, vol. 28, n. 100, p. 1231-1255, outubro. 2007.

SOUZA, Donald Bello de; BATISTA, Neusa Chaves. *Balanço das avaliações municipais do plano de ações articuladas: desafios atuais ao desenvolvimento da política nacional PAR*. Educação em Revista, v. 32, n. 1, p. 105-131, jan/mar. 2016.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Contexto histórico e atual das políticas educativas: autonomia e regime de colaboração. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Sistema municipal de ensino e regime de colaboração*. – Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. – 320 p.

## Sobre os autores

### **Magna França**

Pedagogia pela Universidade do Distrito Federal, mestrado e doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professora Titular do Centro de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRN. Líder do Grupo de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação do Centro de Educação da UFRN. Pesquisadora da área de políticas educacionais – gestão e financiamento da educação.

### **Walter Pinheiro Barbosa Junior**

Graduado em Pedagogia, Mestrado e Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor Associado do Centro de Educação e do Programa de Pós-graduação em Educação da UFRN. Integra o grupo de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação. Consultor do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares do Ministério da Educação e líder do Grupo de pesquisa Sertânia, Educação e Práticas Culturais. Pesquisa gestão educacional, democracia e cultura.

### **Alda Maria Duarte Araújo Castro**

Graduação em Pedagogia pela Universidade Federal de Sergipe (1977), mestrado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1998), doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2001) e Pós-Doutorado na Universidade de Coimbra. Atualmente é professora Associada da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Pesquisadora na área de Educação, com

ênfase em Política Educacional, atuando nos seguintes temas: políticas de formação de professores, políticas de educação a distância e de educação superior. Pesquisadora integrante da Rede Universitas/Br.

### **Andréia Ferreira da Silva**

Graduação em Pedagogia. Mestre em Educação pela Universidade Federal de Goiás (1998). Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense. Professora Associada da Universidade Federal de Campina Grande. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado Acadêmico em Educação da Universidade Federal de Campina Grande, atualmente é coordenadora desse Programa. Pesquisadora da área de Estado, política, gestão e organização da educação brasileira e políticas de avaliação externa da educação básica e de formação docente.

### **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. Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Campina Grande.

### **Belmiro Gil Cabrito**

Graduado em Economia (1972) e em Ciências Sociais e Políticas (1978) pela Universidade Técnica de Lisboa, Mestre (1994) e Doutor (2000) em Ciências da Educação pela Universidade de Lisboa. Professor Associado do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa desde 2011. Coordenou os cursos de mestrado e de doutoramento (2006-2011) em Ciências da Educação do Instituto de Educação. Áreas de investigação: financiamento e gestão da educação e economia da educação.

### **Dante Henrique Moura**

Técnico em Eletrotécnica pela Escola Técnica Federal do Rio Grande do Norte (1979). Graduação em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1986) e doutorado em Educação pela Universidade Complutense de Madri (2003). É professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN). Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional do IFRN - mestrado acadêmico - (PPGEP). Professor colaborador do Programa de Pós-graduação em Educação da UFRN. É pesquisador em educação, atuando principalmente em Políticas Educacionais e Trabalho e Educação, com ênfase no campo da educação profissional e em sua integração com a educação básica e com a educação de jovens e adultos. Atualmente integra o Comitê Científico da ANPEd, representando o GT09 (Trabalho e Educação) e coordena o FORPRED Nordeste.

### **Edmilson Jovino de Oliveira**

Graduação em Ciências Contábeis e Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mestrado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Prof. Adjunto do Dpto. de Ciências Contábeis do Centro de Ciências Sociais da UFRN. Pesquisador da área de políticas educacionais – financiamento da educação.

### **Elenilce Gomes de Oliveira**

Doutora em Educação e professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará. Pesquisadora do Laboratório de Estudos do Trabalho e Qualificação Profissional e do Núcleo de Pesquisa em Educação Profissional. Professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Ceará.

### **Gilmar Barbosa Guedes**

Graduação em Pedagogia (1999), mestrado (2002) e doutorado (2007) em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Atualmente é Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. É vinculado ao Departamento de Fundamentos e Políticas da Educação (DFPE) e ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE/CE/UFRN) na Linha de Pesquisa Educação, Política e *Práxis* Educativas. Membro da Comissão Assessora de Área do ENADE/Pedagogia/2014 e 2017. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Política Educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: Gestão Escolar e Educacional, Financiamento da Educação e Organização Estudantil.

### **João Ferreira de Oliveira**

Graduação em Pedagogia pela Universidade Federal de Goiás. Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás. Doutor e Pós-doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Professor titular da Universidade Federal de Goiás. Atualmente é Presidente da Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação. Pesquisador da área de Políticas Educacionais e Bolsista Produtividade do CNPq.

### **Júlio Gabriel Medeiros de Souza Pontes**

Graduando em Pedagogia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integra o grupo de pesquisa do Projeto em rede Plano de Ações Articuladas nos municípios do Rio Grande do Norte do Observatório da Educação do MEC.

### **Luciane Terra dos Santos Garcia**

Possui graduação em Pedagogia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, mestrado e doutorado em Educação, pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Atualmente é Professora Adjunta do

Departamento de Fundamentos e Políticas da Educação e vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Pesquisa na área de Política e Gestão Educacional abordando temas como: cultura organizacional, projeto político-pedagógico e avaliação institucional.

### **Luiz de Sousa Junior**

Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Paraíba (1988), mestrado em Educação pela Universidade Federal da Paraíba (1994) e doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (2003). Atualmente é professor Associado da Universidade Federal da Paraíba. É filiado às entidades nacionais de pesquisa como ANPED, ANPAE e FINEDUCA. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Política Educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: Financiamento da educação, Gestão da educação superior e Política educacional.

### **Márcia Maria Gurgel Ribeiro**

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, com estágio sanduíche na Université de Caen/França. Mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professora titular, vinculada ao Departamento de Práticas Educacionais e Currículo e ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da UFRN. Atualmente é diretora do Centro de Educação da UFRN. Desenvolve estudos sobre os seguintes temas: formação docente, currículo, aprendizagem e identidade.

### **Maria Aparecida dos Santos Ferreira**

Graduação em Pedagogia (1989) e Especialização pela Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (2002). Mestrado (2010) e Doutorado (2014) em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do



Norte. Atualmente é docente do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. Pesquisadora da área de Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: valorização do magistério, financiamento da educação básica e da educação profissional. Integrante da Pesquisa em rede do Observatório de Educação do MEC, denominada Remuneração dos Professores da Educação Básica: o Fundeb e o PSPN.

### **Maria Goretti Cabral Barbalho**

Graduação em Pedagogia, Mestrado (2006) e Doutorado (2011) em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, com Estágio Sandwich, na Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, (2009). Atualmente é professora associada na Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Política Educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: política educacional, gestão escolar, gestão democrática, descentralização e educação superior, acesso, permanência, internacionalização.

### **Marisa Narcizo Sampaio**

Pedagoga e mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense, tendo realizado estágio doutoral e pós-doutorado na Universidade da Coruña, Espanha. É professora do Centro de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Atua nas áreas de formação continuada de professoras, cotidiano escolar e educação de jovens e adultos.

### **Renata Ramos da Silva Carvalho**

Graduação em História pela Universidade Estadual de Goiás. Especialização em Docência Universitária pela Faculdade Estácio de Sá. Mestre e doutoranda em Educação pelo Programa de

Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás. Professora efetiva da Universidade Estadual de Goiás. Pesquisadora na área de Políticas Educacionais, gestão e financiamento com ênfase na Educação Superior.

### **Rute Regis de Oliveira da Silva**

Graduada em Pedagogia, Mestrado e Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professora adjunta do Centro de Educação da UFRN. Integrante do Grupo de Pesquisa Política e Gestão da Educação. Coordenadora Estadual no RN da Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação. Tem experiência na área da gestão educacional e na alfabetização de crianças, jovens e adultos. Pesquisa a área gestão educacional e democracia.

### **Valdirene Alves de Oliveira**

Graduação em Pedagogia pela UniEvangélica. Mestre e doutora em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás (PPGE/UFG). Professora efetiva da Universidade Estadual de Goiás (UEG). Pesquisadora da área de Políticas Educacionais.







Impresso em papel offset 75g  
e para capa triplex 250g.

Composto na  
GRÁFICA CAULE DE PAPIRO  
Rua Serra do Mel, 7989, Cidade Satélite  
Pitimbu | Natal/RN | (84) 3218 4626  
[www.cauledepapiro.com.br](http://www.cauledepapiro.com.br)

Os artigos publicados nesta obra materializam reflexões e descobertas de estudiosos da política e da gestão educacional, que assumem a pesquisa como uma atitude frente à vida. Os resultados e as novas questões postas pelos autores se articulam com uma configuração educacional brasileira movediça e carregada de incerteza. Esse cenário ganha novos contornos com os artigos publicados nesta obra. Nunca foi tão importante e necessário que toda a sociedade dialogue sobre **Políticas e Práxis Educativas**. Vinde e vede o conhecimento gerado a partir de diversas pesquisas realizadas e compartilhadas neste Livro.