

Jornal de  
**Políticas Educacionais**

Número 20 | 2016

ISSN 1981-1969



Núcleo de  
Políticas  
Educacionais

# Jornal de Políticas Educacionais

---

JPE | Curitiba | v.10, n.20 | Julho/Dezembro de 2016



Núcleo de  
Políticas  
Educacionais



## **JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

Universidade Federal do Paraná

Setor de Educação

Núcleo de Políticas Educacionais – NuPE/UFPR

Rua Gal. Carneiro, 460 – 4º andar – Sala 407/C

80.060-150 – Curitiba – PR – Brasil

Tel.: 41-3360-5380

*jpe@ufpr.br*

<http://www.ser.ufpr.br/jpe>

### **Comitê Editorial:**

Ângelo Ricardo de Souza (UFPR)

Ana Lorena Bruel (UFPR)

Marcos Alexandre Ferraz (UFPR)

### **Conselho Editorial:**

Andréa Barbosa Gouveia (UFPR), Ângela Hidalgo (UNICENTRO), Cesar Gernomino Tello (Universidad Nacional Tres de Febrero, Argentina), Gladys Beatriz Barreiro (USP), Juca Gil (UFRGS), Jefferson Mainardes (UEPG), João Ferreira de Oliveira (UFG), Luiz Souza Júnior (UFPB), Marcos Edgard Bassi (UFSC), Regina Maria Michelotto (UFPR), Robert Verhine (UFBA), Rosana Cruz (UFPI), Rubens Barbosa Camargo (USP), Sebastián Donoso Díaz (Universidad de Talca, Chile), Taís Moura Tavares (UFPR), Theresia Adrião (UNICAMP), Vera Peroni (UFRGS).

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação semestral do Núcleo de Políticas Educacionais do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR, que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação. As colaborações devem ser enviadas ao NuPE/UFPR, conforme orientações contidas no final desta edição ou nas páginas do periódico na internet: [www.ser.ufpr.br/jpe](http://www.ser.ufpr.br/jpe).

Journal of Educational Policies / Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR – v. 1, n. 1 (1º semestre de 2007) – Curitiba: NuPE/UFPR.

Volume 10, número 20 – Julho/Dezembro de 2016

Semestral

ISSN 1981-1969

1. Educação – Periódicos. 2. Política Educacional – Periódicos. I. NuPE/UFPR

### **Indexação:**

*BBE – Biblioteca Brasileira de Educação (MEC/INEP)*

*Clase (Base de Datos Bibliográfica de Revistas de Ciencias Sociales y Humanidades)*

*Diadorim – Diretório de Política de Acesso Aberto das Revistas Científicas Brasileiras (IBICT)*

*Google Scholar*

*Index Copernicus*

*Portal de Periódicos (CAPES)*

*SER – Sistema Eletrônico de Revistas da Universidade Federal do Paraná (SER/UFPR)*

*Sumários de Revistas Brasileiras (FUNPEC-RP)*

*DRJI - Directory of Research Journals Indexing*

(Periódico integralmente disponível via eletrônica)

# SUMÁRIO

## APRESENTAÇÃO

Os Editores .....	1
-------------------	---

## ARTIGOS

### **Vinte Anos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)**

Carlos Roberto Jamil Cury .....	3
---------------------------------	---

### **El Colegio de Profesores y la evaluación docente. Entre el consenso y la resistencia. Chile 2000-2005**

Christián Matamoros Fernández .....	18
-------------------------------------	----

### **Descentralização do Fundeb e federalismo da política educacional: uma análise à luz do conceito de accountability**

Ana Carla Bliacheriene, Elisa Vanzella de Lucena, Marcus Vinicius de Azevedo Braga, Temistocles Murilo de Oliveira Junior .....	33
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

### **Contribuições do Plano de Ações Articuladas às políticas de valorização docente em municípios brasileiros**

Elisangela Alves da Silva Scaff, Fabiana Rodrigues dos Santos .....	49
---------------------------------------------------------------------	----

### **O ensino médio politécnico: uma política pública no contexto da prática em escolas estaduais de São Leopoldo/RS**

MíriaMaria De Souza Roos, Rosangela Fritsch .....	61
---------------------------------------------------	----

### **As Políticas de Fortalecimento da Gestão Democrática e os Conselhos Municipais de Educação**

Andrea Caldas .....	72
---------------------	----

### **Caminhos teórico-metodológicos para pesquisas sobre Estado e educação: a política pública como “janela” e o uso de entrevista realista como procedimento metodológico**

Iana Gomes de Lima .....	83
--------------------------	----

### **Os Dez Anos do Jornal de Políticas Educacionais**

Ângelo Ricardo de Souza, Ana Lorena Bruel, MarcosAlexandre Ferraz .....	94
-------------------------------------------------------------------------	----

### **Mundo rural (economía, trabalho e migrações) na Serra Catarinense/Brasil: elementos para discussão da centralidade do trabalho agrícola no meio rural no contexto de sua reestruturação produtiva na atualidade**

Marcos Antônio de Oliveira(in memorian) .....	106
-----------------------------------------------	-----

## **RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES..... 118**

### **RELAÇÃO DE AVALIADORES AD-HOC NO VOLUME 10, NÚMEROS 19 E 20 (2016) DO JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS .....** 122

### **INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE TRABALHOS..... 123**

# CONTENTS

## PRESENTATION

Editors .....	1
---------------	---

## ARTICLES

### **Twenty Years of the Brazilian Educational Law (LDBEN)**

Carlos Roberto Jamil Cury .....	3
---------------------------------	---

### **The Colegio de Profesores and teacher evaluation. Between consensus and resistance. Chile 2000-2005**

Christián Matamoros Fernández .....	18
-------------------------------------	----

### **Decentralization of Fundeb and federalism of educational policy: an analysis with reference to the concept of accountability**

Ana Carla Bliacheriene, Elisa Vanzella de Lucena, Marcus Vinicius de Azevedo Braga, Temistocles Murilo de Oliveira Junior.....	33
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

### **Contributions of Articulated Actions Plan to teacher valorization policies in Brazilian municipalities**

Elisangela Alves da Silva Scaff, Fabiana Rodrigues dos Santos.....	49
--------------------------------------------------------------------	----

### **Polytechnic high school: a public policy in the context of practice in state schools of São Leopoldo/RS**

MíriaMaria De Souza Roos, Rosangela Fritsch .....	61
---------------------------------------------------	----

### **The policies for strengthening the Democratic Administration and the Education Municipal Councils**

Andrea Caldas .....	72
---------------------	----

### **Theoretical-methodological alternatives for research about State and Education: the public policy as “window” and the use of realistic interview as methodological procedure**

Iana Gomes de Lima .....	83
--------------------------	----

### **The ten years of Jornal de Políticas Educacionais**

Ângelo Ricardo de Souza, Ana Lorena Bruel, MarcosAlexandre Ferraz .....	94
-------------------------------------------------------------------------	----

### **Rural world (economy, labor and migrations) in the Serra Catarinense/Brazil: elements for discussion of the centrality of agricultural work in rural areas in the context of its current productive restructuration**

Marcos Antônio de Oliveira(in memorian).....	106
----------------------------------------------	-----

## TESIS SUMMARIES .....

118
-----

## LIST OF AD HOC EVALUATORS IN JOURNAL OF EDUCATIONAL POLICIES NUMBERS 19 AND 20; VOLUME 10 (2016).....

122
-----

## INSTRUCTIONS FOR SUBMITTING PAPERS .....

123
-----

# CONTENIDO

## PRESENTACIÓN

Editores .....	1
----------------	---

## ARTÍCULOS

### **Veinte años de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDBEN)**

Carlos Roberto Jamil Cury .....	3
---------------------------------	---

### **El Colegio de Profesores y la evaluación docente. Entre el consenso y la resistencia. Chile 2000-2005**

Christián Matamoros Fernández .....	18
-------------------------------------	----

### **Descentralización de el Fundeb y el federalismo de la política educativa: un análisis a partir del concepto de accountability**

Ana Carla Bliacheriene, Elisa Vanzella de Lucena, Marcus Vinicius de Azevedo Braga, Temistocles Murilo de Oliveira Junior .....	33
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

### **Contribuciones del Plan de Acciones Articuladas a las políticas de reconocimiento a los maestros en los municipios brasileños**

Elisangela Alves da Silva Scaff, Fabiana Rodrigues dos Santos .....	49
---------------------------------------------------------------------	----

### **La enseñanza media politécnica: una política pública en el contexto de la práctica en escuelas estaduales de São Leopoldo/RS**

MíriaMaria De Souza Roos, Rosangela Fritsch .....	61
---------------------------------------------------	----

### **El fortalecimiento de las políticas de la gestión democrática y los Consejos Municipales de Educación**

Andrea Caldas .....	72
---------------------	----

### **Enfoques teórico-metodológicos para la investigación sobre Estado y Educación: la política pública como “ventana” y el uso de la entrevista realista como un procedimiento metodológico**

Iana Gomes de Lima .....	83
--------------------------	----

### **Los diez años de el Jornal de Políticas Educativas**

Ângelo Ricardo de Souza, Ana Lorena Bruel, MarcosAlexandre Ferraz .....	94
-------------------------------------------------------------------------	----

### **Mundo rural (economía, trabajo, migraciones) en la Sierra Catarinense/Brasil: elementos para discussion de la centralidad de el trabajo agrícola en el campo en un contexto de la reestructuración produtividade actual**

Marcos Antônio de Oliveira(in memorian) .....	106
-----------------------------------------------	-----

## **RESÚMENES DE TESIS..... 118**

## **RELACIÓN DE EVALUADORES AD HOC EN LOS NÚMEROS 19 Y 20; VOLUMEN 10 (2016) DE EL JORNAL DE POLÍTICAS EDUCATIVAS .....** 122

## **INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS .....** 123

## Apresentação

Chegamos à finalização do décimo ano de publicação do Jornal de Políticas Educacionais. Neste vigésimo número, do décimo volume, temos uma edição especial para os nossos leitores. Antes de tudo, porque trouxemos um texto comemorativo importante para a área de pesquisa em políticas educacionais. Trata-se do artigo que abre o número, de autoria do professor Carlos Roberto Jamil Cury (PUC-MG; UFMG), um dos maiores nomes da educação brasileira, e seguramente a maior referência nacional na discussão sobre o direito à educação.

Neste artigo, professor Cury analisa os vinte anos de promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei 9.394/1996, que foi promulgada em dezembro de 1996. Na digressão histórica, o autor nos localiza na trajetória da educação brasileira de aspectos e princípios fundantes, a qual resulta no texto da lei maior da educação nacional. A profunda análise promovida por professor Cury mostra, ainda, as alterações realizadas sobre o texto aprovado em 1996, ao longo deste período todo. O autor conclui mostrando os desafios na direção de se ampliar o reconhecimento e a efetivação do direito à educação no Brasil.

O artigo do professor chileno Christián Matamoros, da Universidad de Santiago de Chile, discute o sindicalismo docente no seu país. O autor é integrante ativo da Rede Aste (Associativismo e Sindicalismo dos Trabalhadores da Educação), que vem promovendo encontros e estudos sobre a temática na América Latina. Neste trabalho, Matamoros coteja o papel e o posicionamento do Colégio de Professores diante da avaliação docente no início dos anos 2000. O autor mostra as disputas e as contradições deste processo, de maneira que o resultado foi um afastamento da maioria docente da posição de apoio à política de avaliação docente.

Um coletivo de autores, Ana Bliacheriene, Elisa Lucena, Marcus Braga e Temistocles de Oliveira Junior, proveniente de diferentes instituições, trazem uma discussão sobre o *accountability*, buscando revisar a literatura que trata da matéria e, especialmente, construir um modelo para análise do FUNDEB. Os autores concluem que há alguma fragilidade na estrutura de *accountability* no que tange à capacidade de se desenvolver o controle sobre os agentes e processos da política (de financiamento da educação).

As professoras Elisângela Scaff e Fabiana dos Santos, da UFGD, no quarto artigo deste número, debatem as eventuais contribuições do Plano de Ações Articuladas (PAR) para as conquistas no que tange à valorização docente, no estado do Mato Grosso do Sul. As autoras trabalharam com entrevistas e documentos e conseguiram identificar uma forte contribuição da mencionada ferramenta de planejamento na indução dos municípios para a constituição ou incremento de políticas de valorização docente, mesmo que nem sempre, o estabelecimento de tais políticas se converta em ações práticas, que de fato mudem a realidade do fenômeno em questão.

O artigo seguinte é de autoria de Míria Roos e Rosângela Fritsch, da UNISINOS, e versa sobre o ensino médio, em especial buscando analisar a implementação de uma proposta político-pedagógica de ensino médio politécnico no estado do Rio Grande do Sul. A partir do referencial do ciclo de políticas, de S. Ball, as autoras focam na identificação de possíveis impactos na melhoria da qualidade educacional a partir da mencionada política. O artigo endereça como conclusões que há problemas na comunicação, considerando que a proposta não foi entendida pela comunidade escolar, além de problemas atinentes à ausência de qualificação de gestores e professores quanto ao conteúdo da proposta dificultando a sua implementação e de falta de suporte financeiro para qualificação dos espaços e instalações necessárias em termos de infraestrutura. As autoras, em sua pesquisa, perceberam um índice elevado de evasão nas escolas e, finalmente, que a política em questão não atingiu objetivos pretendidos, ainda que tenha produzido alterações que poderão trazer retornos de qualidade no futuro.

O artigo da nossa colega de UFPR, Andréa Caldas, versa sobre a criação e efetivação dos conselhos municipais de educação. A autora discute acercadas tensões estabelecidas entre a centralização e descentralização, o poder nacional e local, bem como as diferentes concepções de gestão da educação, elementos que são emblemáticos na organização de espaços coletivos e ferramentas de organização e gestão da educação. O texto indica avanços e limites na construção da gestão democrática e observa o apoio e as dificuldades colocadas para o seu desenvolvimento (por meio dos conselhos) na educação nacional.

A professora Iana Lina, da UFRGS e Univille, em seu artigo indica elementos teórico-metodológicos para os pesquisadores em políticas educacionais, especialmente para aqueles que se debruçam sobre a relação Estado e educação. O artigo trata de dois elementos para correspondem aos seus objetivos. De um lado, discute o uso de uma dada política educacional como “janela” para pesquisas do campo. De outro, a autora apresenta a entrevista realista como ferramenta bastante adequada para viabilizar o uso de uma política pública como efetivo campo empírico no estudo sobre Estado e educação. O texto, à guisa de exemplo, apresenta o uso das duas contribuições teórico-metodológicas, por meio da descrição de uma pesquisa realizada pela autora, em seu doutoramento. A autora conclui evidenciando a fertilidade do campo de pesquisa em política educacional e o potencial da entrevista realista como uma ferramenta muito útil para este tipo de pesquisa.

O último artigo do número regular traz uma análise realizada pelos editores do JPE acerca de nossa produção nos dez anos de publicação do periódico. O artigo mostra um levantamento de todos os artigos publicados nos vinte números publicados em dez volumes, buscando olhar, neste panorama, o perfil dos autores (sua origem geográfica e institucional) e o dos temas dos trabalhos publicados. Consideramos as dificuldades encontradas, mas ao mesmo tempo olhamos para os limites que o JPE ainda apresenta em diversas frentes, particularmente na questão da endogenia e da velocidade e ritmo de publicação. Assim, em termos gerais, mostramos uma prevalência de trabalhos da mesma região e estado da revista, e uma relativa dependência temática do Núcleo de Políticas Educacionais da UFPR, instituição que publica o JPE, mesmo apresentando uma relação ampla de temas de pesquisa.

Ainda incluímos neste número, um artigo especial. Trata-se de uma homenagem em memória do professor Marcos Antônio de Oliveira, companheiro de departamento e de universidade, que estava conosco há pouco mais de dois anos, mas que infelizmente faleceu muito jovem, em julho deste ano de 2016. Neste artigo, o colega que era especialista em educação do campo, discute os resultados de uma pesquisa que ele coordenou na Região da Serra Catarinense/Brasil, na qual estudou acerca da continuidade da centralidade do trabalho agrícola como motor da dinâmica do desenvolvimento do meio rural. Incluímos este artigo inédito do professor, que ele havia enviado para um evento internacional, ao qual não alcançou participar. Assim, este trabalho entra neste número como um texto extra, de maneira que possamos registrar a contribuição do professor para a pesquisa.

Por fim, queremos informar nossos leitores que, a partir de 2017, com o volume 11, mudaremos nossa metodologia de publicação dos artigos, passando a publicá-los separadamente, um artigo de cada vez, considerando cada trabalho como um número próprio da revista, de maneira a garantir maior velocidade na disponibilização dos textos. Isto, todavia, não altera o processo de submissão e avaliação dos trabalhos.

Boa leitura a todos!

**Os Editores**

# Vinte Anos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)

Twenty Years of the Brazilian Educational Law (LDBEN)

Veinte años de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDBEN)

**Carlos Roberto Jamil Cury<sup>1</sup>**

## Resumo

Este artigo coloca em tela os vinte anos de promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei 9.394/1996. Ao promover uma digressão histórica, o texto chama a atenção para a trajetória na educação brasileira de aspectos e princípios fundantes, a qual resulta no texto da lei atual. A análise mostra ainda a sucessão de alterações que recaíram sobre o texto aprovado em 1996, fruto do açoitamento pela sua aprovação. Por fim, o artigo indica um conjunto de desafios para a legislação ampliar o reconhecimento e a efetivação do direito à educação no Brasil.

Palavras-chave: Legislação Educacional; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; Lei 9.394/1996

## Abstract

This article sets out the Brazilian National Education Law (LDBEN – Law 9.394/1996) twenty years anniversary. Promoting a historical digression, the text draws attention to the trajectory in Brazilian education of some aspects and founding principles, which results in the text of the current law. The analysis also shows the succession of changes that fell on the text approved in 1996, as a result of the rush of the proposal. Finally, the article indicates a set of challenges for the legislation to broaden the recognition and realization of the right to education in Brazil.

Keywords: Educational Legislation; Brazilian National Education Law; Law 9,394/1996.

## Resumen

En este artículo se pone en la pantalla los veinte años de promulgación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDBEN), Ley 9.394/1996. Al promover una digresión histórica, el texto llama la atención sobre la trayectoria de algunos aspectos de la educación en Brasil y sus principios fundadores, que da lugar a la reciente ley. El análisis también muestra la secuencia de cambios que acontecieron sobre el texto aprobado en 1996, como resultado de la prisa para su aprobación. Por último, el artículo indica una serie de retos para la legislación para ampliar el reconocimiento y la realización del derecho a la educación en Brasil.

Palabras-clave: Legislación Educativa; Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional; Ley 9.394/1996

<sup>1</sup> Doutor em Educação. Professor titular (aposentado) da Faculdade de Educação da UFMG, e professor emérito da mesma instituição. Professor adjunto da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail: crjcury.bh@terra.com.br.

## Introdução

Fazer 20 anos? O que isto significa, além de uma data redonda? Se estivéssemos sob o Código Civil de 1916, a maioridade se atingiria aos 21 anos. Portanto, a comemoração seria mais pertinente daqui a um ano. Mas como já estamos sob o novo Código Civil da lei n. 10.406/2002 que dispôs a maioridade aos 18 anos, cumpre analisar os 20 anos sob o signo da maioridade.

Mas, afora esta provocação, o que significa, então, comemorar uma data redonda?

Ela é uma oportunidade para se refletir sobre uma lei importante como um momento de recuo na história da educação, quanto de uma visada da situação atual. Pelo recuo é oportuno rever caminhos feitos, uma espécie de balanço e, abastecidos por este dobrar-se sobre si mesmo (re-flexão), pensar no quadro atual e em perspectivas desafiadoras que mantenha caminhos exitosos já trilhados, repense vias derreadas e anuncie vias novas.

Um pequeno escorço histórico pode nos dar algumas perspectivas da manutenção de caminhos e da abertura de novas vias em prol da educação nacional.

## Notícia Histórica

Aos 20 de dezembro de 1996, o presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), denominada oficialmente Lei Darcy Ribeiro, sob o No. 9.394/96<sup>2</sup>. Assinou junto com o Presidente, o ministro da Educação Paulo Renato Souza<sup>3</sup>.

O Diário Oficial da União a fez publicarem 23/12/96. Estamos, pois, perto de vinte anos dessa LDB.

Trata-se aqui de evocar não só conhecimentos relativos ao vintênio, mas também em reconhecer, a partir desse texto legal, alguns dos caminhos trilhados pela educação escolar brasileira.

Longo e polêmico foi o processo de tramitação legal dos projetos de LDBEN tanto no âmbito da sociedade civil, quanto no do legislativo e do executivo para que se chegasse a termo o mandado constitucional do art. 22, XXIV. Muitas foram as vicissitudes sofridas pelos diferentes textos que foram sendo escritos desde o início do processo legislativo ainda em 1988, por meio de muitas e variadas emendas aos projetos. Isso evidencia, de novo, como tem sido tradicional no Brasil, difícil e propriamente contencioso quando o assunto é um marco regulatório da educação escolar<sup>4</sup>.

Muitas foram também as avaliações relativas ao texto final da Lei com copiosa bibliografia a respeito<sup>5</sup>.

Ao lado dessa literatura, seria importante analisar a atuação de sujeitos coletivos, impossível no espaço desse esboço, como a do Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), o da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o do Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação e a da União dos Conselhos Municipais de Educação. Muitos outros sujeitos também se puseram a campo a fim de discutir os projetos e sugerir alternativas como é o caso dos Fóruns Estaduais em prol do Ensino Público, do Fórum Nacional do Ensino Público, da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação, de associações profissionais de docentes, associações científicas, organizações não-governamentais e pesquisadores<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> A sanção presidencial representa a adesão do Chefe do Executivo ao projeto já aprovado pela Câmara e pelo Senado. A manifestação presidencial pelas sanção positiva ou pela sanção negativa (veto) significa uma forma co-participada entre os dois poderes no processo legislativo. Nesse sentido, a sanção ratifica a lei fazendo-a entrar em vigor. Trata-se de uma tradição no direito nacional e sua origem tem a ver com a passagem das monarquias absolutas para as monarquias constitucionais. Cf. art. 66 da CF/88. Cf. Carvalho Neto, 1992 e Silva, 1964.

<sup>3</sup> De acordo, com o art. 87 da Constituição, os Ministros referendam atos presidenciais no âmbito de sua área.

<sup>4</sup> Cf. Buffa, 1979; Saviani, 1978, Britto, 1997

<sup>5</sup> Cf. Castro 1998; Cury, 1997 e 2000; Demo, 1997; Frauches (org), 2000; Catani e Oliveira, 2.000 , Brzezinski, Iria (org.) 2003, Saviani, 2008, entre outros.

<sup>6</sup> Entrevistas com atores privilegiados, nesse processo, ainda estão por serem feitas.

## **E houve um antes remoto em vista de uma lei nacional da educação**

Nos marcos da Constituição Imperial de 1824<sup>7</sup> e da Lei Geral da Educação de 15 de outubro de 1827, as primeiras letras, dispostas como direito dos cidadãos, vinham regradas com dispositivos válidos para todo o Império tais como salários de professor, concurso, currículo quanto não se mencione financiamento específico. De acordo com o art. 15 e o art. 20 da lei de 1827, os sistemas provinciais (ou melhor: as redes de escolas de primeiras letras) tinham consistência precária e apenas teriam a plena “quando tiverem exercício os Conselhos Geraes...”

Já com o Ato Adicional de 1834, consoante o art. 10, a legislação sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la fica como competência das Assembleias Provinciais, “não compreendendo as faculdades de Medicina, os cursos Jurídicos, Academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem criados por lei geral”.

Entra-se, pois, no que vem sendo chamado de dupla rede administrativa pela qual a instrução primária (primeiras letras) ficava sob responsabilidade direta das Províncias e das Câmaras Municipais, enquanto o ensino secundário e o superior, máxime este último, sob os poderes gerais. Mesmo assim, pelo art. 20, as leis provinciais deveriam passar pela Assembleia e Governo Gerais para verificar se estavam ou não conformes à Constituição.

Demandando um Ministério Especial da Instrução Pública, Bueno (1857) comenta o direito à educação na Constituição de 1824 e nas leis imperiais de então:

A instrucção primaria é uma necessidade, não desta ou daquella classe, sim de todas, ou de todos os indivíduos... É pois uma necessidade geral, e consequentemente uma divida da sociedade... Esta instrucção deve por isso mesmo não só ser gratuita mas também ser posta ao alcance de todas as localidades... O art. 10 § 20 do acto adicional deu ás assembléas provincias a faculdade de legislar a este respeito em relação ás respectivas provincias, e muitas dellas não se têm olvidado desse dever essencial. Entendemos, porém que os poderes geraes não devem de modo algum abdicar a atribuição que este mesmo paragrapho lhes confere de concorrer de sua parte para tão util fim, e mui principalmente no intuito de crear uma educação nacional homogenea e uniforme, que gere e generalise o caracter brasileiro... (p. 440) (grifos adicionados)

A existência de um regime formalmente liberal, coexistente de modo esdrúxulo com o sistema de escravidão, aponta para um outro sentido da dupla rede, o social. Com efeito, a separação entre senhores e escravos, as dificuldades de acesso por parte de libertos, brancos livres não proprietários e as condições gerais do país faziam do limitado acesso à escolaridade uma barreira para maior parte da população. Neste sentido, pode-se dizer que, a despeito da educação ter sido proclamada direito dos cidadãos na Constituição, de fato ela consistia em um privilégio de poucos.

Entrementes, em que pese a contradição entre direito versus privilégio, a educação não deixou ser assinalada como um componente cultural para ordenar o conjunto das relações sociais à luz de declarações em prol de uma civilização nacional, racional, moral e religiosa no país.

Assim, o Decreto de 9 de dezembro de 1835, já sob o Ato Adicional de 1834, instrui, durante a Regência, os Presidentes das Províncias no sentido da boa execução da Lei de 14 de Junho de 1831 relativa ás atribuições da Regência. Nelas, há a que aponta, entre as atribuições dos mesmos, no art. 18, as relativas a empregos. Nas orientações posteriores para o devido cumprimento da lei e deste artigo, pode-se ler no mesmo Decreto a proposta de um plano de educação uniforme em todo o país, a fim de promover a instrução e a moral:

§ 12. Satisfeitas as necessidades da administração que ficão indicadas, releva promover a instrucção e a moral, sem as quaes não ha civilisação, e muito menos liberdade. Um plano de educação, uniforme em todas as Provincias, que a torne nacional, que dê caracter, e particular physionomia ao povo brasileiro, é objecto de summa necessidade. Os principios que servem para o desenvolvimento da razão humana, e as principaes regras dos direitos e obrigações do homem, devem formar a base da instrucção geral. As maximas de conducta, prescriptas pelo Evangelho, e ensinadas pelos Ministros da Religião com a voz, e praticamente com o exemplo, servirão de

7 Cf. Chizzotti, in Fávero, 1996.

alicerce á moral publica. Mas emquanto este plano se não pôde realizar, convem ao menos que certo grão de instrucción e moralidade seja um requisito indispensavel para a admissão dos empregos, no qual deverá sempre preferir o homem instruido e moral, e entre estes os casados, e os que fizerem as vezes de chefes de legitimas familias (grifo nosso).

À falta de um desejável e uniforme plano de educação, o critério de um certo grau de instrução associado à moral, deveria ser um requisito da seleção e da investidura de funcionários públicos.

O Decreto n. 1331.A de 1854, mais conhecido como Reforma Couto Ferraz, previa no seu art. 3o que incumbia ao Inspetor Geral do Império no § 5o:

Coordinar os mapas e informações que os Presidentes das províncias remeterem anualmente ao Governo sobre a instrução primária e secundária, e apresentar um relatório circunstanciado do progresso comparativo neste ramo entre as diversas províncias e o município da Corte, com todos os esclarecimentos que a tal respeito puder ministrar.

Já o Município da Corte abrigando o modelar Colégio de Pedro II deveria servir de referência para uma comparabilidade da instrução em curso nas províncias. Por exemplo, competia ao Inspetor Geral algo que, hoje, de modo muito mais complexo, é atribuição do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais (INEP) ou seja a obrigação dos entes infranacionais de prestar determinadas informações<sup>8</sup>.

Mais do que isso, por longos anos, a organização pedagógica do Pedro II, seu currículo e até seu regimento servirão de marco para o conjunto da educação havida nas Províncias (depois Estados), tanto em estabelecimentos públicos como particulares para que seus certificados tivessem valor oficial. Este marco ficou conhecido como sendo o instituto da equiparação, inclusive para que os certificados tivessem valor oficial.

Este Decreto, porém, traz uma outra característica. O Estado não só passa a velar pela instrução pública como também volta a pôr sob sua supervisão os estabelecimentos particulares, de acordo com o art. 1o e art. 3o § 1o e § 3o. Observe-se que o §5o do art. 3o não especifica a instrução primária e secundária deixando implícito que se trata de toda ela. Mais enfática ainda é a lei ao reservar o Título IV e um Capítulo Único para o ensino particular com 15 artigos minuciosos.

Pode-se, pois, dizer que, pelo artigo 135, o da revogação das disposições em contrário, há a retirada da validade de um decreto de Dom João VI assinado às vésperas de seu retorno a Portugal. Com efeito, a Regência do ReinoPortuguês, na pessoa de D. João VI, por meio de um Decreto assinado de 28 de Junho de 1821, permitiu a qualquercidadão, sem condicionalidades, o ensino e abertura de escolas de primeiras letras dentro de um clima ultraliberal.

Ao lado disto, na Assembleia Geral, houve propostas no sentido de indicar outros dispositivos para a educação. É o caso da obrigatoriedade.

Em sessão de 6 de agosto de 1870, por exemplo, o ministro dos Negócios do Império Paulino José Soares de Souza (filho), após considerar que o ensino primário

é aquele que desperta o maior interesse, por abranger todas as classes da população e tender à satisfação da primeira aspiração intelectual... e que em um país civilizado ninguém deve deixar de saber pelo menos ler e escrever...vou ao ponto de entender que os poderes públicos devem impô-lo como uma obrigação a todos os que estão na idade escolar...

A seguir afirma e propõe:

Se ha objeto, do qual devamos ir em auxílio das províncias é, sem contestação, o ensino público (Apoiados). Sempre entendi que a atribuição de legislar sobre instrução pública não é exclusiva das assembléias provinciais e que o encargo que tem pesado unicamente sobre as províncias de promoverem o ensino, pode ser partilhado pelo Estado, que as deve auxiliar nesta parte, logo e quando lhe for possível (Muitos apoiados) (p. 72-73).

Ao lado desta proposta de um proto regime de colaboração, interpretando o Ato Adicional, Paulino de Souza refere-se aos poderes gerais como competentes para atuar no ensino primário por meio de lei geral e conclui que esta atribuição é cumulativa. ....

<sup>8</sup> Cf. lei n. 9.394/96, art. 9º V e VI e também art. 87.

Não comprehendí em nenhuma das três esferas o ensino público porque, em minha opinião, tanto o Estado, como a Província, como o Município devem promovê-lo (Apoiados) (p.74).

Ponto importante foi a proposta da obrigatoriedade vinda de dispositivo presente na outra reforma educacional do Império: a Reforma Leônico de Carvalho, no Decreto 7247 de 19 de abril de 1879. Seu artigo 2º incluía penas para os pais ou tutores que deixassem de cumprir tal obrigação nas escolas públicas ou particulares ou por meio de instrução em casa.

Outra disposição constante desta Reforma se lê no art.8º em vários de seus parágrafos. O parágrafo 2º possibilita a subvenção nas localidades afastadas, inclusive para as províncias e para as escolas particulares que inspirem a necessária confiança caso acolham .

A possibilidade de equiparação das escolas normais particulares com as escolas normais oficiais está no parágrafo 6º. Tal permissão valeria para as escolas secundárias que adotassem o mesmo programa de estudos do Colégio de Pedro II, observadas outras condicionalidades postas no parágrafo 8º. E o parágrafo 9º possibilitou o auxílio dos poderes gerais na criação de escolas profissionais. Também o parágrafo 10º punha sob os poderes gerais a fundação de bibliotecas, museus pedagógicos onde houvesse escolas normais e, no parágrafo 11º torna-se papel dos poderes centrais criar ou auxiliar nas províncias bibliotecas populares.

Pelo menos do ponto de vista formal, alguns pontos necessários para um plano de educação vão se delineando: a gratuidade, a obrigatoriedade, o papel de monopólio do Estado na atribuição de graus escolares e acadêmicos e a relação público/privado na Corte, nas Províncias e a oferta de insumos pedagógicos extra-escolares. Estes pontos, pelo ordenamento jurídico, se compuseram com o fim do regime escravocrata em 1888, ou seja, a partir deste ato, ainda sob o Império, a cidadania jurídica se alargou.

Pode-se dizer que residem aqui, ainda que não em estado pleno, aquelas leis que viriam a ser as de diretrizes e bases da educação nacional.

A República não registrou na Constituição de 1891 a gratuidade em nível nacional, presente no texto constitucional do Império, manteve porém o papel do Estado ao não abdicar do ensino oficial<sup>9</sup>. Tal dispositivo deixaria a critério dos Estados, segundo art. 5º da Constituição, o da autonomia federativa, a previsão da gratuidade e da obrigatoriedade.

Registre-se que a República não alterou significativamente a dupla rede que vinha do Império, dado o quadro sócio-econômico excluente. Uma exceção se verificou quando durante e após a primeira Guerra houve oficialização e financiamento das escolas primárias em núcleos coloniais de população imigrada<sup>10</sup>. Contudo, se a gratuidade da instrução primária ficou por conta daquela autonomia dos Estados, por outro lado, o Estado Nacional impôs a laicidade nos estabelecimentos públicos consoante o art. 72, § 6º.

Dois registros são dignos de assinalação: o crescimento da importância do Colégio Pedro II (por um tempo denominado Ginásio Nacional) nos processos de equiparação e algumas iniciativas tendentes a inserir a União em um papel mais ativo. No primeiro caso, a equiparação fornecida pela União de certo modo validava nacionalmente um certificado ou diploma. Esta equiparação continuava tendo como condicionante o aceite do currículo e dos aspectos gerais do regulamento do Pedro II. No segundo caso, tome-se como exemplos de uma e outra situação a Conferência Interestadual do Ensino primário e a Reformas João Alves/ Rocha Vaz de 1925.

A Conferência Interestadual do Ensino Primário em 1921, sob a Reforma Carlos Maximiliano, tendo com fundo as Ligas Nacionalistas, as estatísticas relativas à instrução primária, o apontamento da responsabilidade da União em acabar com o analfabetismo, foi convocada pelo governo da União para que, junto com os Estados,

<sup>9</sup> Cf. Cury, 2001.

<sup>10</sup> Temos aqui a primeira intervenção direta e financiada da União no ensino primário, por meio do Ministério da Justiça, nos Estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, respectivamente, mediante os Decretos : n.13.175 de 6/9/1918, n. 13.390 de 8/1/1919 e n. 13.460 de 5/2/1919.

se pudesse estabelecer diretrizes e ações em vista de uma ação conjunta. De acordo com o estudo precioso de Nagle<sup>11</sup>(1974) lê-se a este respeito:

...as medidas que a União deveria estabelecer com os Estados seriam, em síntese, as seguintes: nacionalizar e tornar obrigatório e homogêneo o ensino primário, subvencionar as escolas nos Estados, criar o fundo escolar e fornecer material escolar a esse ensino, quando subvencionado (p. 136).

Segundo este mesmo autor esta Conferência “não produziu os frutos desejados, principalmente pela falta de recursos financeiros” (p. 139).

A Reforma João Alves/Rocha Vaz de 1925 manteve o ensino oficial (que havia sido desoficializado na Reforma Rivadávia Corrêa de 1911) e transmudou o Conselho Superior de Ensino (1911) em Conselho Nacional de Ensino no interior do qual haveria o Departamento Nacional de Ensino como órgão executivo do Conselho Nacional de Ensino e como “centro coordenador” que supervisionasse a autonomia das instituições escolares<sup>12</sup>.

Debalde a Revisão Constitucional de 1925/1926 tentou restabelecer, em nível nacional a gratuidade (disposta na Constituição Imperial de 1824) e estabelecer a obrigatoriedade no ensino primário<sup>13</sup>.

Importante papel cumpriram as Reformas Estaduais dos anos vinte que promoveram não só a introdução de novos métodos de ensino, como procuraram também aumentar as oportunidades de acesso nas escolas públicas<sup>14</sup>.

A Revolução de Trinta, deflagrada em 03 de Outubro de 1930, levou Getúlio Vargas ao poder como Chefe do Governo Provisório em 03 de novembro de 1930. O Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública foi criado em 14 de Novembro de 1930, pelo Decreto n. 19.402, vale dizer 11 dias após a posse de Vargas. Seu primeiro titular foi Francisco Campos. Dotado de grande iniciativa e apoiado por Vargas, estabeleceu as atribuições do MESP pelo Decreto n. 19.560/31; criou o Conselho Nacional de Educação pelo Decreto n. 19.580/31; dispôs sobre o Ensino Superior e Universitário pelo Decreto n. 19.581/31 e sobre o ensino secundário pelo Decreto n. 19.890/31; instituiu o ensino religioso facultativo pelo Decreto n. 19.941/31, entre outros.

De todo o modo, a dimensão nacional começa a despontar. Uma delas é o Conselho Nacional de Educação (CNE), criado pelo Decreto n. 19.850, de 11 de abril de 1931. Precedido por Conselhos de Instrução Superior no Império e também na República e pelo Conselho Nacional de Ensino, a partir de 1925, ao CNE coube como atribuição sua, sob o art. 5º do Decreto, algo que, no seu conjunto, poder-se-ia denominar de Plano Nacional de Educação. A ele cabia o estabelecimento das diretrizes de toda a educação, inclusive primária e a ampliação de recursos financeiros para tal.

Como consequência dessas atribuições, na sessão do Conselho de 27 de junho de 1931, o conselheiro João Simplício Alves de Carvalho apresentou proposta de criação de uma ou mais comissões para o preparo e a redação de um plano nacional de educação a ser submetido ao Governo da República e dos Estados. Em 27 de junho de 1931, João Simplício Alves Carvalho apresentou duas propostas, sendo uma delas referente ao PNE:

Proponho que o Conselho Nacional de Educação,... designe uma ou mais comissões para o preparo e a redação de um plano nacional de educação, que deve ser aplicado e executado dentro de um período de tempo, que nele será fixado. Esse plano procurará satisfazer as exigências da atualidade brasileira, tomando em consideração as condições sociais do mundo, e assegurará, pela sua estrutura e pela sua aplicação, o fortalecimento da unidade brasileira, o vigoramento racial de sua gente e o despertar dos valores indispensáveis ao seu engrandecimento econômico; e, depois de estudado e aprovado pelo Conselho Nacional de Educação, será submetido ao exame do Governo da República e à consideração dos Governos dos Estados. E estabelecerá, apanhando todos os aspectos do problema educativo...<sup>15</sup>(grifos adicionados)

11 Nagle, Jorge. *Educação e Sociedade na primeira República*. São Paulo : EDUSP, 1974.

12 De algum modo, o Conselho e o Departamento vão criar as condições internas para sua transmutação em Conselho Nacional da Educação e Ministério da Educação, no início dos anos Trinta.

13 Cf. Cury, 2003.

14 Cf. Nagle, 1974.

15 Cury, 2013.

Esta demanda, como se viu, já vinha do Império e dos anos 20. Mas tal empenho ganhará força e maior visibilidade por meio dos esforços e pressão de vários grupos, especialmente aquele articulado em torno da Associação Brasileira de Educação e a publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932.

O Manifesto de 1932 entende que um dos pilares da reconstrução nacional teria que ser por meio de um plano de reconstrução educacional. Diz ele a esse respeito:

No entanto, se depois de 43 anos de regimen republicano, se dér um balanço ao estado actual da educação publica, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas economicas e educacionaes, que era indispensavel entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos nossos esforços, sem unidade de plano e sem espirito de continuidade, não lograram ainda crear um sistema de organização escolar, á altura das necessidades modernas e das necessidades do paiz (p. 33).

No mesmo ano de 1932, na V Conferência Nacional de Educação, realizada em Niterói, a promotora do evento – a ABE – põe como objetivo da mesma sugerir, no anteprojeto de Constituição da Assembleia Nacional Constituinte de 1933, um plano de educação nacional.

Assim, como desfecho deste processo, a Constituição de 1934 abrirá um capítulo próprio da educação. Nele, vários dispositivos concorreram para que a educação tivesse um perfil nacional tais como a gratuidade, a obrigatoriedade, a vinculação de impostos para a área, o plano nacional de educação a ser elaborado pelo Conselho Nacional de Educação. Coube à União, como competência privativa, pelo art. 5º XIV, o traçar as diretrizes da educação nacional. Estas seriam de competência privativa do poder legislativo por conta do art. 39, n. 8, letra e, porém com sanção presidencial. Já o inciso XIX, letra I, do art. 5º, não impede à União o legislar sobre a instrução. Contudo, o § 3º do art. 5º, face ao inciso XIV, não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar sobre as mesmas matérias.

Nesta Constituição, contudo, faculta-se, no art. 9º “à União e aos Estados celebrar acordos para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e, especialmente, para a uniformização de leis...”

Apesar de tais avanços, certamente significativos e até hoje bandeiras de uma educação como direito juridicamente protegido, os anos 30 e 40, além da dupla rede administrativa e da dupla rede social, vai conhecendo contornos mais nítidos na dimensão social pela distinção entre público e privado.

Veja-se, por exemplo, quando da tramitação do Plano Nacional de Educação de 1936/37 na Câmara dos Deputados, o seguinte trecho de um discurso de Raul Bittencourt, deputado e relator da Comissão Especial relativa a este Plano:

A par da democracia, a Carta de 1891 consagrava a Federação, os Estados autônomos, com liberdade relativa, sujeitos a princípios gerais, e só a União soberana. Quando se tratava da educação primária, entretanto, os Estados se comportavam como nações livres e quando consideravam os problemas do ensino secundário e superior os Estados eram reduzidos a departamentos de um governo central, como se fôramos uma República Unitária (Diário do Poder Legislativo de 24/8/1937, p. 39889).

Contrastando com essa prática dualista advinda da Carta de 1891, o deputado afirma o caráter federativo da organização política brasileira da Constituição de 1934 e do Capítulo sobre a educação.

O golpe que conduziu ao Estado Novo teve repercussões na educação, especialmente o fim da vinculação, os privilégios da rede privada e a censura aos livros<sup>16</sup>.

Mesmo não tendo conseguido levar a diante o projeto de um Código da Educação, em 30 de janeiro de 1941, Vargas e Capanema convocam, via Decreto n. 6.788, a chamada 1a. Conferência Nacional de Educação e de Saúde em vista de uma organização e de um programa nacional de educação.

A redemocratização trouxe a Constituição de 1946 e com ela seu art. 5º, XV, d, o das diretrizes e bases da educação nacional como competência privativa da União, bem como vários dispositivos de 1934 no capítulo da educação como gratuidade, obrigatoriedade e vinculação de impostos.

A lei de diretrizes e bases da educação nacional, sancionada em 1961, após 13 anos de tensa tramitação na sociedade civil e no Congresso, impôs para todos os sistemas 5 disciplinas obrigatórias para o ensino

<sup>16</sup>Horta, 1994.

secundário pelo § 1º do art. 35 e apontou para um sistema geral de educação quando tratou da educação dos excepcionais. No art. 92, atribui-se ao Conselho Federal de Educação a incumbência de elaborar o plano de educação aplicável a cada um dos Fundos de Educação: o do ensino primário, o do ensino médio e o do superior.

A ditadura militar de 1964 impôs novos percalços para a educação como a censura e a perseguição a dissidentes. A Carta de 1967, já sob o golpe civil-militar de 1964, supriu a vinculação entre o financiamento da educação escolar e a porcentagem da receita resultante de impostos arrecadados<sup>17</sup>, ao mesmo tempo que ampliou a obrigatoriedade do ensino primário para 8 anos e determina a competência privativa da União (art. 8º, XIV) em estabelecer planos nacionais de educação e de saúde e diretrizes e bases da educação nacional (XVII, q).

As consequências da ditadura se fizeram presentes na alteração da lei n. 4.024/61 pela lei n. 5.692/71 e pela lei n. 5.540/68 e, especialmente, sobre o conjunto dos docentes em seus salários e carreiras.

O retorno da obrigatoriedade de recursos para a educação constitucionalmente posta só veio mediante a emenda Calmon, emenda n. 24/83 regulamentada pela lei n. 7.388/85.

## **E houve um Antes próximo da sanção da Lei**

O capítulo da Educação na Constituição de 1988 representou um significativo avanço para a área<sup>18</sup>. Por outro lado, como uma nova LDB era mandato constitucional a ser efetivado, havia uma coexistência entre o avanço propiciado pela Constituição e o texto da Lei n. 4.024/61 com a redação dada pela Lei n. 7.044/82 e da Lei n. 5.540/68.

Também há de assinalar a Lei n. 9.131/95, a Lei 9.192/95 e, de modo especial, para a educação básica, a Lei n. 8.069/90 mais conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A primeira (re)cria o Conselho Nacional de Educação com suas atribuições e estabelece um sistema nacional de avaliação da educação<sup>19</sup>. A outra estabelece procedimentos para eleições de dirigentes no sistema federal de educação. O ECA, enfim, contém uma retomada do capítulo de educação da CF/88 nos princípios e em aspectos pedagógicos importantes não explicitamente postos na LDBEN que viria a ser a Lei n. 9.394/96.

Havia, pois, face ao capítulo constitucional da Educação, uma coexistência formada por concepções, ao mesmo tempo distintas e convergentes, resultando ora em recepções juridicamente válidas, ora em um hibridismo, ora em “buracos negros” e mesmo em revogações. De todo modo, havia uma coexistência entre o “novo e o velho” sugerindo dificuldades de hermenêutica quanto a vários pontos na busca de uma continuidade jurídica viável.

Tal é o caso da nomenclatura da organização da educação, como ensino fundamental e médio versus ensino de primeiro grau e de segundo grau; também se apresentam questões relativas aos princípios da gratuidade, da gestão democrática, da valorização do magistério e do padrão de qualidade, entre outros. E surge a imposição constitucional de novos deveres ao Estado como são os casos da educação infantil, do direito público subjetivo e dos conteúdos curriculares mínimos (ao invés de currículo mínimo) e do regime de colaboração. Outros pontos importantes se referem ao estatuto do sistema privado, ao acolhimento de novidades como a distinção entre língua oficial e língua materna no ensino, aos novos percentuais de vinculação e ao acolhimento do sistema municipal de educação autônomo.

<sup>17</sup> A vinculação retornou apenas para os Municípios, na emenda da Junta Militar de 1969 e fora do capítulo da educação ou seja no art. 15, §3º letra f.

<sup>18</sup> Cf. Maliska, 2001; Cury, 1989; Farenzena, 2006.

<sup>19</sup> Cf. Belloni, 2003, Nunes, parte III, 2 2012.

Sobre essas congruências e incongruências, Bobbio (1994) sustenta:

O fato de o novo ordenamento ser constituído em parte por normas do velho não ofende em nada o seu caráter de novidade: as normas comuns ao velho e ao novo ordenamento pertencem apenas materialmente ao primeiro; formalmente, são todas normas do novo, no sentido de que elas são válidas não mais com base na norma fundamental do velho ordenamento, mas com base na norma fundamental do novo. Nesse sentido falamos de recepção, e não pura e simplesmente de permanência do velho no novo. A recepção é um ato jurídico com o qual um ordenamento acolhe e torna suas as normas de outro ordenamento, onde tais normas permanecem materialmente iguais, mas não são mais as mesmas com respeito à forma (p. 177).

Nessa situação, havia que fazer convergir “matéria e forma” em razão do e em adequação ao novo ordenamento trazido pela Lei Maior.

Isso tudo, de um lado, gerava a expectativa com relação a uma nova LDB e, de outro lado, por força do art. 25 do ADCT, a partir de 180 dias da promulgação da CF/88 ficavam revogados “todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada na Constituição...”<sup>20</sup>

Analizando esse artigo, diz Ranieri (2000):

... o artigo 48, caput, da Constituição Federal determina que cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matéria de competência da União; e a Lei n. 4.024/61 atribuía, efetivamente, competências normativas ao CFE (artigo 9º). Não tendo sido tal prazo prorrogado por lei, nem editada nova lei específica atribuindo aquelas competências, o CFE até a sua extinção, provocada pela Lei n. 9.131/95, atuou sem competência legal, o que, a rigor, implica a nulidade dos atos normativos praticados no período (p. 163).

A chegada da Lei n. 4.024/61 com a redação dada pela Lei 9.131/95 formaliza o Conselho Nacional de Educação (CNE), dada a extinção do Conselho Federal de Educação<sup>21</sup>. Com isso, ressurge um órgão legal para interpretar as leis educacionais e propiciar a continuidade da ordem jurídica e capaz de arbitrar o andamento dos sistemas de educação<sup>22</sup>.

Ao mesmo tempo, ainda estava em curso o processo de elaboração da nova LDB conducente à solução do caráter híbrido existente e à conformação de coerência à CF/88. E, nesse processo, projetos distintos disputavam a hegemonia na explicitação de princípios gerais postos na Constituição.

Os projetos existentes disputaram acirradamente o campo civil e parlamentar, sendo o projeto provindo da Câmara bem mais analítico e o outro, advindo do Senado, bastante sintético. O termômetro capaz de medir a temperatura de ambos era dado pelo maior ou menor “calor” da intervenção do Estado na educação escolar, seja na administração pública, seja no segmento privado. E esse termômetro passou a subir tanto mais quanto mais o governo eleito em 1994 e empossado em 1995 não só fizera clara opção pelo projeto sintético, como aderiu à vaga conservadora de vários regimes políticos existentes, inclusive na América Latina<sup>23</sup>.

Apesar dessa vaga conservadora poder propor leis regulamentadoras que contivessem dispositivos também conservadores, não se pode deixar de apontar o papel amortecedor de vários artigos da Constituição de 1988 cujo teor mais permanente tornaram, no âmbito da educação, menor o impacto das políticas restritivas aos direitos sociais e outras tendentes à saída do Estado de atividades econômicas.

---

20 Cf. Decreto n. 1734/95.

21 Cf. Medida Provisória n. 661 de 18/10/1994 e seguintes até à MP n. 1126 convertida na Lei n. 9131/95.

22 Menos do que antecipar a LDB, a lei n. 9.131/95 foi uma espécie de lei-ponte do tipo regulamentação prévia dentro de uma previsibilidade de que o projeto sintético seria aprovado.

23 Um aspecto importante desta vaga foi a lei n. 9.131/95 e o dispositivo da avaliação externa dos estabelecimentos escolares e a redefinição do Pacto Nacional pela Valorização do Magistério e Qualidade da educação em favor dos termos do FUNDEF, lei n. 9.424/96. Assinado em 1994, por representantes do Ministério da Educação e dirigentes de entidades educacionais, o pacto previa um salário mensal de R\$ 300, em valores de julho daquele ano. O pacto de 1994 foi subscrito pelo então ministro da Educação, Murílio Hingel, e pelos presidentes do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), José Carlos de Almeida; do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed), Marcos José de Castro Guerra; da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Maria Helena Guimarães; do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE), Iara Sílvia Wortmann, e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Educação (CNTE), Horácio Francisco dos Reis Filho.

## Uma redação final apressada

A redação final da LDB, obediente por princípio à CF/88, teve uma sofrida solução com a sanção da Lei n. 9.394/96 tornando-se, de fato e de obrigação legal, um campo obrigatório de referência educacional.

A opção pelo projeto sintético, ainda que jungido de aspectos provindos do projeto analítico, se deu também dentro de uma educação escolar nacional complexa (para efeito de sua administração, gestão, financiamento e controle)<sup>24</sup>. Imprecisões terminológicas reforçaram a necessidade de uma hermenêutica que viabilizasse o novo texto legal<sup>25</sup>.

Essas dificuldades associadas à inevitável postulação de grupos interessados em alterar aspectos específicos da lei recém-aprovada, conduziram, nesses vinte anos, a 40 alterações sob a forma de leis no no corpo legal da lei então sancionada.

Desse modo, no interior dessas 40 leis, habitam 178 mudanças inclusive com alterações das alterações.

São 47 Decretos regulamentadores. Se somarmos as leis (40) com os decretos (47) temos um total de 87 alterações. Se tomarmos o conjunto das alterações processadas pelas 40 leis mais os decretos, teremos uma soma de 225 alterações.

Uma tal quantidade de alterações (87), praticamente 89% do texto, conquanto possível em qualquer lei, é indicativa de que algo poderia ter sido melhor redigido na versão original. Mas se considerarmos as 178 alterações legais com o seu impacto sobre os artigos, teremos 193% de mudanças<sup>26</sup>.

São mudanças de toda a ordem: acréscimo de componentes curriculares, ampliação da obrigatoriedade, introdução de dias comemorativos, redefinição da educação profissional, conceituação de profissional da educação, entre outros.

Um ponto a ser destacado na LDB é a maior consciência e presença do direito à educação infantil e o direito à diferença. A LDB, apoiada na Constituição, passou a reconhecer, diria Bobbio (1992) direitos de especificação tais como os relativos às fases da vida, às pessoas com deficiência, às populações indígenas e negras entre outros<sup>27</sup>.

Além disso, há que se assinalar outras leis concorrentes e complementares à própria educação escolar derivadas ou não de emenda constitucional passaram a ser de domínio conexo. No primeiro caso, pode-se citar, como paralelas e concorrentes à LDBEN, também as leis n. 10.436/02 (língua de Libras), a 11.161/05 (língua espanhola) e a lei n.11.738/2008 do piso salarial profissional nacional dos professorado do magistério público da educação básica.

Relativamente ao Ensino Superior temos a Lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, lei n. 10.861/04 (Lei do SINAES) que redefine artigos da Lei n. 9.131/95 e tem o seu complemento na Portaria MEC n. 2.051/04 regulamentando a figura do Conselho Nacional da Avaliação da Educação Superior (CONAES). A Lei n. 11.096/05 do Programa Universidade para Todos (PROUNI) e suas respectivas regulamentações por Portaria ou Decreto também significam uma alteração significativa nas relações público/privado. A Portaria MEC n. 2.051/04 regulamenta a lei do SINAES e o Decreto n. 5.245/04 regulamenta o PROUNI<sup>28</sup>.

**24** A referênciacaqui é à complexidade não só de um país continental e diverso, como também dos delineamentos do pacto federativo.

**25** Atribuem-se tais imprecisões ao afã de prestigiar em vida o antropólogo Darcy Ribeiro, autor do projeto do Senado. Coube ao Conselho Nacional de Educação regulamentar esta nova legislação por meio de Pareceres e Resoluções. Esta atividade normativa importa muito na interpretação da lei.

**26** Esse volume de alterações parece indicar um processo contínuo, quase que permanente, de atividade propriamente legiferante de educação devido ao próprio caráter sintético da LDBEN aprovada. Isso obriga os executivos, em rotatividade política, a alterar o ordenamento legal para poder levar adiante programas de governo. Cf. Couto, 1997.

**27** Cf. Parecer CNE/CEB 17/01, Res. 02/2001 e Res. CNE/CEB 01/04 e CURY, 2005.

**28** Nessas matérias, houve significativa normatização desses assuntos no Conselho Nacional de Educação.

Mediante o Decreto 6.096, de 24 de abril de 2007, com o objetivo de dar às instituições condições de expandir o acesso e garantir condições de permanência no Ensino Superior, foi criado o Programa do Governo Federal de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (REUNI).

Ao lado da ampliação do acesso, com o melhor aproveitamento da estrutura física e do aumento do contingente de recursos humanos existente nas universidades federais, está também a preocupação de garantir a qualidade da graduação da educação pública.

Paralelamente, um esforço para criar um marco regulatório no âmbito da inovação tecnológica, por meio de incentivos relativos ao ambiente produtivo, foi a aprovação da Lei n. 10.973/04<sup>29</sup>.

Tangente à pós-graduação, deve-se destacar a existência do Plano Nacional de Pós-Graduação: 2005-2010 e do 2011-2020.

Em virtude da emenda 14/96, a do FUNDEF foram modificados artigos importantes do capítulo da educação da Constituição Federal. Do conjunto dessa emenda procedeu a Lei n. 9.424/96 sancionada a 24 de dezembro de 1996, publicada no Diário Oficial de 26/12/1996, mais conhecida como a Lei do FUNDEF.

A lei do FUNDEF, para efeito de políticas educacionais do ensino fundamental, em matéria de financiamento, teve um impacto tão grande ou maior do que a própria LDB. Afinal, ela tange ao mesmo tempo o pacto federativo e o sistema de financiamento do ensino obrigatório seja pela sub-vinculação, seja pelo maior controle dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento da educação.

Já em respeito ao art. 214 da Constituição, tem-se a Lei n. 10.172/01, mais conhecida como Plano Nacional de Educação (PNE). Sua tramitação revelou a reedição da concepção de participação dos dois projetos: o do executivo, mais sintético, menos abrangente e mais restrito na sua elaboração, e o da sociedade civil mais analítico, mais abrangente que contou com ampla participação em especial a partir dos Fóruns Estaduais e do Fórum Nacional em defesa da Escola Pública. A lei aprovada no Congresso, a rigor uma expressão continuada da LDBEN em matéria de metas, objetivos e financiamento, apresentou um realismo no diagnóstico da educação nacional e teve sua eficácia dependente, em maior parte, do financiamento. Contudo, esse último ponto, ao ser sancionada a lei, sofreu vetos presidenciais. Eles significaram uma perda substantiva quanto ao caráter obrigatório do Plano podendo-se dizer que ele, praticamente, se tornou um Plano declaratório.

A emenda constitucional n. 53/2006, ainda sobre o art. 214 da Constituição, substituiu a emenda 14/96 e cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e cuja lei regulamentadora é a lei n. 11.494/2007. Ambas com grande impacto sobre o conjunto da educação básica.

Mais recentemente, em 11 de novembro de 2009, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional 59. Esta trouxe importantes modificações no capítulo da Educação da Constituição da República de 1988. Por meio dessas alterações, a educação básica obrigatória e gratuita passou a vigorar como direito público subjetivo para faixa etária de 4 a 17 anos, o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, deve contar com os vários programas suplementares como material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Por outro lado, o art. 214, ora emendado pelo mesmo dispositivo supracitado, estabeleceu, em seu inciso VI, que a meta de aplicação de recursos públicos em educação deverá ter o Produto Interno Bruto (PIB) como referência proporcional. Tal medida confere com a ampliação de responsabilidades por parte dos entes federativos, especialmente com a da faixa etária insita na emenda. Ora, em função disso tudo, a universalização do ensino obrigatório deverá contar necessariamente com formas de colaboração entre todos os sistemas de ensino dos entes federativos.

---

<sup>29</sup> Em 15/10/06, o Executivo encaminhou ao Congresso projeto de lei que altera e promove a lei de incentivos fiscais, lei n. 11.196/05, beneficiando as pessoas jurídicas que aplicarem em pesquisas científicas e tecnológicas de acordo com a lei n. 10.973/04.

Mais do que isto, os sistemas existentes contarão doravante com um inédito sistema nacional de educação. Esse desfecho, inédito em nossa história da educação, patenteia uma realidade que, embora latente, jamais havia sido explicitada em nossa evolução de políticas públicas. Tal desfecho comunga com vários dispositivos da Constituição de 1988, da legislação infraconstitucional, especificamente com a aprovação da lei n. 13.005/2014 e com o anseio de muitos educadores que viam nesse sistema o aumento do asseguramento e da garantia do direito à educação.

Pode-se afirmar, doravante, o sistema nacional de educação existe como conceito e como positivação jurídica. Ou seja, após sua tramitação, aprovação e sanção de acordo com o processo legislativo, o sistema nacional de educação passou a existir juridicamente e, vigente e em vigor, se torna de observância obrigatória, dado que aprovado por amplo consenso nas casas legislativas do Congresso Nacional.

## Desafios

Um primeiro desafio é a congruência do SNE com a LDB. Afinal, se o Sistema já existe por mandamento constitucional, em que ele realmente consiste? A pergunta que se faz, nesse momento, à vista do art. 13 da lei n. 13.005/2014, é: qual é ou será sua composição/organização para que a consistência tenha a devida eficácia? Pois a eficácia, complementar à vigência, é tanto aquela que produz efeitos jurídicos mediante regulamentações de situações pertinentes ao assunto, como aquela denominada de efetividade que outra coisa não é senão a realização da norma em termos de sua concretude sociopolítica. O valor proclamado e positivado como dever ser (existir), então, torna-se um ponto de partida de valor afim de que se aproxime ou mesmo se confunda com o valor consistente no ser da realidade (consistir).

Nesta lei, há a criação de uma nova arena educacional do regime de cooperação, estabelecida pelo § 5º do art. 7º da lei n. 13.005/14: a instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Entre coisas outras desta nova instância cabe “pactuar entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios...a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino fundamental. O mesmo se dá com o ensino médio e com a qualidade”.

Outro desafio é o da sustentabilidade financeira do Plano. Há a tormentosa questão do financiamento a qual, se em tempos de bonança econômica já era complexa, em tempos de crise, além de complexa se torna complicada.

A referência ao PIB (chegar aos 10% em dois tempos) é muito clara na emenda constitucional e na própria lei n. 13.005/2014. Tal sustentabilidade é crucial. Esta cláusula constitucional é condição de possibilidade para sucesso do PNE. Sua não efetivação será mais um retorno ao fracasso dos PNE passados (1936/37; 1961/62 e 2001-2011).

Entretanto é preciso fazer uma anatomia do que significa Produto Interno Bruto (PIB). O PIB é um indicador macroeconômico medindo o crescimento (ou não) da atividade econômica de um território ou de uma região<sup>30</sup>. Neste sentido, ele pode variar muito para cima ou para baixo de um ano para outro. Mas fique claro que PIB não é moeda, mas referência de atividade econômica<sup>31</sup>.

E, até por relação direta com este desafio, outro, urgente e difícil, e de responsabilidade final do Conselho Nacional de Educação: a elaboração do Parecer e da Resolução referidos à Base Nacional Comum Curricular.

<sup>30</sup> O PIB - 2014 no Brasil foi de 5,52 trilhões, sendo o PIB per capita de 27.230,00.

<sup>31</sup> Neste momento crucial de nossa história política, na vigência de um governo de facto (não de iure), as perspectivas são as mais desalentadoras com os planos sugeridos de retorno da desvinculação dos recursos da União (DRU) e outros até piores como o texto denominado “ponte para o futuro” (sic ?) em que a desvinculação total é anunciada. O passado da desvinculação (1937-1945; 1967- 1985) é simplesmente uma retrogradação na manutenção e desenvolvimento da educação em todos os sentidos.

Este dever promana diretamente da LDB e da lei n. 13.005/2014 na meta 2, estratégia 2.1; meta 3, estratégia 3.2 e meta 7, estratégia 7.1.

Como se sabe o currículo não é um campo neutro. Ele é uma campo de disputas. Na história dos Conselhos, a eles foi atribuída a tarefa de estabelecer a ordem da lege deste terreno essencial da educação. Se até 1988, todas as Resoluções relativas a esta matéria foram decididas à luz do currículo mínimo, após 1996 coube ao Conselho o estabelecimento de diretrizes para os componentes curriculares.

Ora, direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento próprio da BNCC, se apresentam como um tertius datur entre a rigidez de um currículo estabelecido desde a mais remota tradição legal e a amplitude das diretrizes curriculares nacionais.

Os direitos de aprendizagem e desenvolvimento apelam para o finalismo da cidadania e dos direitos humanos. Os objetivos já descem para um plano mais próximo do que se espera das etapas e modalidades da educação em termos de aprendizagem e de seu desenvolvimento.

Tarefa árdua, difícil, especialmente quando se sabe que o Brasil desenvolveu uma comunidade de especialistas em currículo, abriu a base nacional comum curricular para a consulta pública, ampliando o campo de disputas.

E aqui se situa a reflexão sobre os vinte anos da LDB com todas as mudanças e alterações que ela teve. Vale a pena discutir e propor seu redesenho? Com o Congresso que temos, com um governo de facto disposto a deformar o financiamento da educação, reabrir a LDB para refazê-la não seria abrir uma "caixinha de pandora"?

## Conclusão

Apesar de vários avanços alcançados, estes ainda não foram suficientes para cumprir os dispositivos constitucionais e legais de nosso ordenamento jurídico. A realidade educacional continua apresentando um quadro severo muito aquém dos benefícios que a educação desencadeia para o conjunto social e se encontra longe das promessas democráticas que ela encerra.

A LDB e o PNE nos põem diante de um desafio instaurador de um processo que amplia a democracia e educa para a cidadania, rejuvenesce a sociedade e irriga a economia.

Estamos diante da necessidade de uma saída urgente para uma educação de qualidade. Uma saída que obedeça aos ditames da razão que a educação inaugura. O Estado que não assume essa via decreta sua perdição. A Sociedade que não busca essa saída aceita a autoridade da submissão e refuga o caminho da autonomia.

Para sair de uma condição que nos constrange, em vários aspectos, a um confinamento educacional próprio do século 19, é preciso que a Sociedade e o Estado pactuem um novo esforço em prol da educação sem o qual não ultrapassaremos os limites dos avanços até agora celebrados. O futuro não espera! Só uma política de Estado que presentifique o potencial da educação será capaz de superar as contradições e as barreiras que impedem a construção de uma democracia mais ampla.

Se quisermos associar democracia e modernidade, ou o país como um todo toma a decisão inadiável e necessária de priorizar a educação básica como tarefa inadiável ou perderemos, todos, a velocidade da História.

## Referências

- BELLONI, I. A educação superior na nova LDB. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BOBBIO, N. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro : Campus, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Brasília : EDUNB, 1994.
- BRITTO, V. L. A. Projetos de LDB: histórico da tramitação. in: CURY, C. R. J.; HORTA, J. S. B.; BRITO, V. L. A. *Medo à Liberdade e Compromisso Democrático: LDB e Plano Nacional de Educação*. São Paulo : Editora do Brasil, 1997.
- BRZEZINSKI, I. (org). *LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo : Cortez, 2003.
- BUENO, J. A. P. *Direito público Brasileiro e Analyse da Constituição do Imperio*. Rio de Janeiro : Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve E.C, 1857
- BUFFA, E. *Ideologias em Conflito: Escola Pública e Escola Privada*. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.
- CARVALHO NETO, M. *A sanção no procedimento legislativo*. BeloHorizonte : Del Rey, 1992.
- CASTRO, M. L. O. *A Educação na Constituição de 1988 e a LDB*. Brasília : André Quicé, 1998.
- CATTANI, A.; OLIVEIRA, R. *Constituições Estaduais Brasileiras e Educação*. São Paulo : Cortez, 1993.
- CHIZZOTTI, A. *A Constituinte de 1823 e a Educação*. In: FÁVERO, O. (org). *A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988*. Campinas : Autores Associados, 1996
- COUTO, C. G. A. *Agenda constituinte e a difícil governabilidade*. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*. 39: 33-52. São Paulo : CEDEC, 1997
- CURY, C. R. J. *Cidadania Republicana e Educação: Governo provisório do Mal. Deodoro e Congresso Constituinte de 1890-1891*. Rio de Janeiro : DP&A, 2001.
- \_\_\_\_\_. *A Educação na Revisão Constitucional de 1925-1926*. Bragança Paulista : EDUSF, 2003.
- \_\_\_\_\_. *A nova lei de diretrizes e bases da educação nacional: uma reforma educacional?* In: \_\_\_\_\_; HORTA, J. S. B.; BRITO, V. L. A. *Medo à Liberdade e Compromisso Democrático: LDB e Plano Nacional de Educação*. São Paulo : Editora do Brasil, 1997.
- \_\_\_\_\_. *A Educação e a nova ordem constitucional*. *Revista ANDE*, ano 8, n. 14, 1989, pgs. 5-11.
- \_\_\_\_\_. *Educação e Normas Jurídicas pós – Constituição Federal de 1988*. Universidade e Sociedade, ano IV, n. 7, 1994, pgs. 33-35.
- \_\_\_\_\_. *Os fora-de-série na escola*. Campinas : Associados, 2005.
- \_\_\_\_\_. *O Conselho Nacional de Educação (1931-1961): memória e funções*. Pesquisa financiada pelo CNPq. Relatório de 2013, p. 43. Trecho extraído do Livro de Atas do CNE, sessão de 27 de junho de 1931.
- DEMO, P. *A nova LDB: ranços e avanços*. São Paulo : Papirus, 1997.
- FARENZENA, N. *A Política de Financiamento da Educação Básica: rumos da legislação brasileira*. Porto Alegre : UFRGS, 2006.
- FÁVERO, O. (org). *A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 1996.
- FRAUCHES, C. C. (org). *LDB Anotada e Legislação Complementar*. Marília : Consultoria de Administração, 2000.
- HORTA, J. S. B. *O Hino, o Sermão e a Ordem do Dia: a educação no Brasil (1930-1945)*. Rio de Janeiro : UFRJ, 1994.
- MALISKA, M. A. *Direito à Educação e a Constituição*. Porto Alegre : Sérgio Antonio Fabris, 2001
- NAGLE, J. *Educação e Sociedade na primeira República*. São Paulo : EDUSP, 1974
- NUNES, E. O. *Educação Superior no Brasil: estudos, debates, controvérsias*. Rio de Janeiro : Garamond, 2012.
- RANIERI, N. B. *Educação Superior, Direito e Estado na Lei de Diretrizes e Bases (Lei n. 9.394/96)*. São Paulo : Edusp/Fapesp, 2000.
- SAVIANI, D. *A Nova Lei da Educação: LDB, Trajetória, Limites e Perspectivas*. Campinas : Autores Associados, 11a. edição, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Educação Brasileira: estrutura e sistema*. São Paulo : Saraiva, 1978
- SILVA, J. A. *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*. São Paulo: RT, 1964.

Leis que alteraram a LDBEN

9475/1997

10287/2001

10328/2001

10639/2003

10709/2003

10793/2003

10870/2004

11114/2005

11183/2005

11274/2006

11301/2006

11330/2006

11331/2006

11525/2007

11632/2007

11645/2008

11684/2008

11700/2008

11741/2008

11769/2008

11788/2008

12013/2009

12014/2009

12020/2009

12056/2009

12061/2009

12287/2010

12416/2011

12472/2011

12603/2012

12608/2012

12796/2013

12960/2014

13006/2014

13010/2014

13168/2015

13174/2015

13184/2015

13234/2015

13278/2016

*Recebido em Junho de 2016 | Aprovado em Julho de 2016*

# El Colegio de Profesores y la evaluación docente. Entre el consenso y la resistencia. Chile 2000-2005.

The Colegio de Profesores and teacher evaluation. Between consensus and resistance. Chile 2000-2005.

O Colégio de Professores e avaliação de professores. Entre consenso e resistência. Chile 2000-2005.

---

**Christián Matamoros Fernández<sup>1</sup>**

## Resumen

Desde fines de la década de 1990 el gremio docente comenzó un proceso de acercamiento a los gobiernos para acordar la implementación de un sistema de evaluación docente, proceso negociador que atravesaría todo el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2005). Gran parte de la bibliografía sobre el tema hace mención a éste como un proceso exitoso de las políticas de consenso entre gobiernos y sindicatos docentes. Si bien es cierto, a mediados del año 2003 se llegó a un primer acuerdo, rápidamente surgieron diferencias con la redacción final de la ley, las que fueron superadas por la dirección del gremio docente y el gobierno en el año 2005. Pero además de esto, desde el inicio de este proceso un sector de profesores de izquierda se opondrá tenazmente a dichas prácticas sindicales de consenso, por considerar que se debían mejorar las condiciones socioeconómicas de los docentes y cumplir con los compromisos acordados anteriormente por el gobierno antes de dar paso a una evaluación docente. Esta tendencia opositora sería minoritaria durante los primeros años, pero lentamente iría ampliándose al resto de los docentes a medida que la evaluación se fue implementando, haciendo crecer la resistencia a ésta y materializándose a mediados del año 2005, en la extensión de la oposición a otros sectores docentes, los que lograrían el triunfo en las elecciones internas de su gremio en 2007.

Palabras claves: Sindicatos docentes; Políticas de consenso; Evaluación docente; Resistencia.

---

<sup>1</sup> Doctor en Estudios Americanos, Universidad de Santiago de Chile. Becario Conicyt. E-mail: [christian.matamoros@usach.cl](mailto:christian.matamoros@usach.cl)

## Abstract

Since the late 1990s the teachers' union began a process of rapprochement with governments in order to agree the implementation of a teacher evaluation system, negotiation process that would cross the whole government of Ricardo Lagos (2000-2005). Much of the literature on the subject mentions this as a successful process of political consensus between governments and teacher unions. While it is true, in mid-2003 it reached a first agreement, quickly emerged differences with the final drafting of the law, which were overcome by the directives of the teachers' union and the government in 2005. Furthermore, since the beginning of this process a left wing sector of the teachers' union strenuously opposed these trade practices consensus, considering that it should improve the socioeconomic conditions of teachers and meet the commitments agreed earlier by the government before giving way to teacher evaluation. This opposition tendency would be a minority in the early years, but slowly it will be expanded to the rest of teachers as the evaluation was being implemented, growing resistance to it and materializing in mid-2005, in the extent of that opposition to other teachers' union sectors, which achieved victory in the internal elections of the guild in 2007.

Keywords: Teachers' unions; Consensus policies; Teachers' evaluation; Resistance.

## Resumo

Desde o final da década de 1990, o sindicato dos professores iniciou um processo de governos de aproximação para chegar ao acordo sobre a implementação de um sistema de avaliação de professores, processo de negociação que cruzaria todo o governo de Ricardo Lagos (2000-2005). Grande parte da literatura sobre o assunto menciona isso como um processo bem sucedido de consenso político entre os governos e sindicatos de professores. Embora seja verdade, em meados de 2003 chegou-se a um primeiro acordo, mas surgiram rapidamente diferenças com a redação final da lei, que foram superadas pela liderança do sindicato dos professores e do governo em 2005. Mas, além disso, desde o início deste processo um setor de professores deixou tenazmente as conversações e se opõem a estas práticas de consenso, considerando que o governo deve melhorar as condições socioeconômicas dos professores e cumprir os compromissos assumidos anteriormente antes de dar lugar a avaliação de professores. Esta tendência da oposição parecia ser uma minoria nos primeiros anos, mas lentamente se expandiu para outros professores, na medida em que a avaliação foi implementada, e houve crescente resistência a isso e foi se materializando em meados de 2005, de modo que a oposição ao outro setor de professores conseguiu a vitória nas eleições internas de seu sindicato em 2007.

Palavras-chave: Sindicatos de professores; Consenso político; Avaliação de professores; Resistência.

## Introducción

Durante el primer gobierno posdictatorial entró en vigencia el Estatuto Docente (ley 19.070 de 1991) que entregaba a los docentes chilenos un reglamento laboral específico, ya que hasta ese momento la dictadura había asimilado a los profesores al mismo régimen que el resto de los trabajadores del sector privado.

Sin embargo, este Estatuto se aplicaba solamente a los docentes del sector municipal, en cambio para los del sector particular subvencionado sólo regía en lo relativo a contratación y remuneración, todas las otras temáticas continuaban siendo regidas por el Código del Trabajo. Mientras que para los docentes del sector privado no subvencionado, se regirían solamente por el Código del Trabajo. En el año 2000 los docentes del sector municipal representaban el 55,8% del total, los del sector particular subvencionado un 28,4% y los del sector particular pagado un 14,1%, cifras que al año 2006 variarían a un 48,1%, 39,1% y 11,4%, respectivamente (FUNDACIÓN SOL, 2008, p. 25), mostrando claramente el avance de la educación privada, en desmedro de los establecimientos públicos, que en Chile son administrados por los municipios.

De esta manera, si bien es cierto el Estatuto Docente representaba mayor estabilidad para los profesores del sector municipal, dividía legalmente a los docentes del país, lo que reforzará su fragmentación organizativa, cultural y reivindicativa.

Decimos esto último puesto que el Colegio de Profesores (CdP) agrupa principalmente a los docentes del sector municipal, mientras que los del sector privado – subvencionado o no – se asocian en sindicatos de empresas (colegios) al igual que el resto de la clase trabajadora, teniendo como ventaja el agruparse en conjunto con el resto de los trabajadores de la educación (asistentes de la educación, auxiliares, etc.), pero limitados a la empresa-colegio, por lo que su margen de acción y movilización es sumamente menor y fragmentado.

En este sentido el CdP es la organización hegemónica dentro de los trabajadores de la educación, agrupando a inicios del siglo XXI a alrededor de 80 mil profesores, de un total de 140 mil existentes en todo el país.

### La evaluación existente en los 90

Dentro del Estatuto Docente se contemplaba un Reglamento de Calificaciones de la función docente, en el cual se medirían: a) responsabilidad profesional y funcionaria; b) perfeccionamiento realizado; c) calidad de desempeño; y d) méritos excepcionales. Sin embargo este Reglamento no tuvo mayor aplicación por su carácter punitivo y por la resistencia que mostró parte importante del profesorado (ASSAÉL, ÁVALOS, 2006; ASSAÉL; PAVEZ, 2008). Más aún al no estar asociado a una Carrera Docente, fue rechazado por el CP.

De esta forma, en la práctica durante la década de los 90 la evaluación docente se limitó a una supervisión escolar informal, entendida como la constatación de cumplimientos administrativos, y a lo sumo a la observación en las aulas de clases. Será la aplicación de pruebas estandarizadas de conocimientos a los estudiantes (implementadas desde fines de los 80, en específico el SIMCE) lo que ha provocaría la mayor demanda por una evaluación docente, relacionándola exclusivamente a los resultados de los estudiantes en estas pruebas. De esta forma, los municipios comenzaron a presionar para llevar a cabo evaluaciones a los docentes, lo que implicaba que quienes resultasen mal evaluados deberían salir del sistema. Esto último era la principal preocupación de los municipios, buscar alguna herramienta eficaz para el despido de profesores, lo que se veía imposibilitado por algunas garantías de estabilidad que entregaba el Estatuto Docente. Así, la iniciativa de los municipios afectaba directamente al CdP, ya que no sólo tiene su principal fuerza en los docentes del sector municipal, sino que también en los de más avanzada edad, los cuales miraban con recelo ser evaluados (CATALÁN, GONZÁLEZ, 2009). Esto se sumaba al ataque sostenido sobre el Estatuto Docente que realizan numerosos sectores, señalándolo como la causa de la crisis educacional chilena (WAISSBLUTH, 2008), ocultando el hecho de que cada vez rige para menos docentes, debido al menor porcentaje de profesores del sector municipal.

Paralelamente a esto, en el año 1997 el CdP desarrolló un Congreso Nacional de Educación, donde se resolvió reemplazar dicho Reglamento, por un sistema más comprensivo de las diversas realidades del profesorado,

porque “tiene un carácter punitivo y no se orienta al mejoramiento del trabajo profesional ni al mejoramiento económico ni a la configuración de una carrera profesional” (COLEGIO DE PROFESORES, 1997, p. 78). En cambio, se planteaba una evaluación con condiciones: socioeconómicas y profesionales, universal, sistemática y con criterios éticos. Por esto, en enero de 1998 el CdP demanda al Ministerio de Educación (Mineduc) la derogación de este Reglamento, para dar paso a un sistema nacional de evaluación de desempeño docente. Para esto el CdP constituye una comisión técnica formada por dirigentes y asesores, los que estudian la bibliografía existente y un recuento sobre las experiencias de evaluación docente en Chile y América Latina. Durante este año se constituye una mesa técnica con el Mineduc y se sostienen conversaciones con la Asociación Chilena de Municipalidades, “trabajo que finalmente fracasa por la falta de consenso en relación a un nuevo sistema de evaluación” (Inzunza, 2008, p. 236). Sin embargo, en la negociación salarial del CdP con el Mineduc de octubre de 1998 “el Ministerio se comprometía a detener el proceso de calificaciones establecido en el Estatuto y se abría a la disposición de elaborar, en conjunto con el Colegio, un sistema de evaluación en los marcos resueltos por el Congreso Nacional de Educación” (PAVEZ, 2010, p. 232).

Al año siguiente, 1999, se reinstala la comisión CdP-Mineduc en un contexto en que los municipios aún intentaban imponer el Reglamento de Calificaciones, muy influenciados por las lógicas flexibilizadoras, cuestión rechazada por el CdP, quien llamó a no participar en este proceso de calificación. Resultado de la comisión fue el documento “Criterios fundantes de un sistema de evaluación de los profesionales de la educación” (REVISTA DOCENCIA, 2000), en el cual se reconoce la gradualidad del proceso de instalación de la Evaluación para ir recogiendo las experiencias del proceso, antes de consolidarlo y generalizarlo.

Para el CdP un aspecto central de la evaluación era que tenía que tener un carácter formativo y no punitivo como lo pensaban sectores de derecha y del gobierno, por lo que quienes resultaran mal evaluados debían ser capacitados para superarse. Respecto a los incentivos, el CdP se opuso a que hubiese un incentivo individual, a lo que el Mineduc respondió que ya existían múltiples áreas de la remuneración basadas en el trato individual (antigüedad, perfeccionamiento, título profesional, etc.).

Independiente de estas diferentes visiones, a fines de la década de los 90 existía “la aceptación tácita de que debía existir un mecanismo de evaluación docente, distinto al establecido a principios de la década, y que fuese de carácter formativo” (Inzunza, 2008, p. 238), lo que permitió que se constituyese una Comisión Tripartita, sumando ahora a las municipalidades. Sin embargo, ese acuerdo tácito ocultaría las perspectivas distintas en los objetivos buscados por los diversos agentes, inclusive al interior del CdP se desarrollarían dos tendencias que poco a poco se irán confrontando hasta desarrollar prácticas sindicales antagónicas.

## **La perspectiva consensuada**

Por lo general el caso chileno es presentado como un ejemplo de cómo un gremio docente acuerda con el gobierno determinadas políticas educacionales y no las confronta o resiste. Esta lógica de acción ha sido propiciada por diversos organismos internacionales, pero con escasos resultados. Así por ejemplo, el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC), ligado a la UNESCO, fue suscrito por los ministros de educación de la región en noviembre de 2002, teniendo como objetivo que estos países alcancen las Metas de Educación para Todos. Allí se reafirmó una visión renovadora del rol de los docentes dentro de estas reformas, haciendo hincapié en el protagonismo de éstos para llevarlas a cabo (ROBALINO, 2006, pp. 70-71).

El desarrollo de esta política se tradujo en un mayor acercamiento entre el CdP y el gobierno de Lagos. Manifestación de esto fue que durante la segunda vuelta de la campaña presidencial, en enero del 2000, el CdP firma un acuerdo con el candidato Ricardo Lagos, denominado “Compromiso por el Fortalecimiento de la Educación Pública y la Profesión Docente”, de la mano con el apoyo del CdP hacia su candidatura presidencial. Este mayor acercamiento se profundizará con los acuerdos sobre la evaluación docente, lo que provocará un

cambio en la cultura sindical del profesorado; “rompiendo atávicos temores, la dirección gremial aceptó respaldar la construcción participativa de un nuevo modo de evaluar a sus miembros y aceptó también un incentivo de carácter individual, asignado a la “excelencia pedagógica” de los docentes de aula” (NÚÑEZ, 2003, p. 503).

La perspectiva de lograr acuerdos sobre el tema se veía como una alternativa viable para sectores del CdP y de la Concertación, puesto que desde la derecha, el empresariado, los medios de comunicación y un sector de la propia Concertación se pretendía avanzar en las políticas neoliberales de mercado y terminar definitivamente con la educación pública por su objetivo estado crítico, situación que requería culpar al profesorado de esta situación, dejando sólo a los que tuvieran los méritos, considerados éstos según los buenos resultados en las pruebas estandarizadas. De esta manera, consensuar una evaluación docente se presentaba dentro del CdP como una posición “realista” y “táctica”, dejando a un lado visiones extremas o maximalistas.

Quienes han estudiado la “cuestión docente” en Chile, han hecho hincapié en que la gestión de Jorge Pavez al mando del CdP (1996-2007) se caracterizó por innovar en la forma de hacer sindicalismo docente, al poner dentro de la agenda las políticas educativas y no sólo en las reivindicaciones del profesorado (CORNEJO, REYES, 2008, P. 31; NÚÑEZ, 2003; PAVEZ, 2005). Sin embargo, Mizala y Ross (2014) relativizan esta posición, puesto que señalan que el éxito de esta negociación se debió a la institucionalización del pago de incentivos a la cual se asoció la evaluación docente, con lo cual se cambia la antigua situación donde los salarios variaban exclusivamente debido a la antigüedad y no al desempeño, pero la preocupación del CdP se sigue vinculando a una cuestión salarial, más que a política educativa.

Un primer avance de la comisión tripartita será el documento llamado: Hacia un Sistema de Evaluación del Desempeño, donde se consideró que la evaluación debía considerar la autoevaluación y la evaluación externa (por pares), utilizando diversas evidencias. De la misma manera, la evaluación debía ir de la mano con una carrera profesional docente, con la evaluación de los docentes directivos y técnicos, todo lo cual debía ser implementado de manera gradual a partir del año 2001, con la finalidad de corregir los instrumentos y procedimientos y formando a los evaluadores.

La mayor exigencia del CdP era lo relativo a la carrera docente, la cual se oponía a lo existente, basado en ascensos sólo por los años de servicio desde la cual se formaba una estructura piramidal que tiende a orientarse hacia salidas de cargos técnicos o directivos, y no basada en el aula, la investigación, el perfeccionamiento como formas de aumento de las remuneraciones.

A fines de ese año 2000 la comisión tripartita se dividió en dos subcomisiones: una de estándares de desempeño y otra de propuesta global del sistema de evaluación. Mientras que para el año 2001 se decide iniciar una evaluación piloto (la que se llevará a cabo recién el 2002 en cuatro comunas del país). Sin embargo el Mineduc insistió en que las asignaciones económicas debían ser entregadas a los docentes de manera individual, lo que se oponía a la propuesta del CdP de asignaciones acordes a una carrera profesional.

El 2 de mayo de 2001, el CdP llamó a una jornada de reflexión donde las bases manifestaron que no encontraban diferencias entre este sistema y el de calificaciones anterior; que no apreciaban el carácter formativo que debía tener; que faltaba discusión acerca de los estándares; se desconfiaba de los procesos de evaluación y de los evaluadores; las evaluaciones debían ser contextualizadas y se pedía extender las evaluaciones a los directivos y técnico-pedagógicos.

Por otra parte, durante este año el Mineduc organizó el primer seminario internacional de evaluación docente (mayo), donde se decide elaborar el Marco para la Buena Enseñanza (MBE) por parte de la comisión tripartita, donde se buscaban consensuar los estándares que se evaluarían. Además la comisión realiza viajes a Irlanda, Inglaterra y Cuba para conocer sus sistemas y experiencias de evaluación.

Para la aprobación del MBE, el Mineduc realizó una Consulta Nacional dirigida a todos los docentes del país, pensando en desarrollar un plan piloto para probar los instrumentos y procedimientos elaborados, proyectándose en inicio del sistema ahora en el año 2003. El llamado a la Consulta fue respaldada por el CdP, pero obtuvo

una muy baja participación. Los resultados mostraron que los docentes estaban de acuerdo respecto de los estándares, pero que la aplicación de los instrumentos seguía siendo preocupante para ellos. La posición del CdP en enero del 2002 sobre esta Consulta fue no validarla por su escasa participación y exigió “prolongar su realización hasta el mes de marzo, con el fin de que puedan participar efectivamente todos los profesores del país” (EL SIGLO, 1/02/2002, p.14). De no ser así, el CdP realizaría su propia jornada de trabajo.

Finalmente, se acordó realizar otra consulta en abril de 2002 donde volvieron a aparecer dudas bastante similares a las anteriores.

En octubre de ese 2002 se llegó a un acuerdo en la comisión tripartita, sobre el carácter formativo, la integración de pares docentes evaluadores y los plazos de la evaluación. De la misma manera se mantuvieron desacuerdos sobre: “el carácter voluntario u obligatorio de la primera evaluación, la aplicación simultánea o diferida para los docentes de un mismo establecimiento, las consecuencias de la evaluación para quienes resultaran mal evaluados, la vinculación o no de estímulos con la carrera docente, y los grados de descentralización en la administración del sistema” (INZUNZA, 2008, pp. 240-241).

Estos avances en las políticas de consenso se debieron en primer lugar a la táctica sindical seguida por la dirección del CdP, presidida por Jorge Pavez, cuestión que le irá trayendo numerosos problemas con su partido, el Partido Comunista (PC), que en aquel periodo propiciaba una táctica sindical mucho más confrontacional; lo que llevará a Pavez y a otros dirigentes a levantar una nueva organización político-social: la Fuerza Social y Democrática (FSD), paralelamente a ser suspendido de su militancia comunista.

Sin embargo, ese cambio en las prácticas sindicales no habría sido solamente una cuestión del Directorio Nacional del CdP o de la FSD, sino que cuando la comisión tripartita entregó su informe el 25 de junio de 2003, lo respaldó la Asamblea Nacional del CdP por 140 votos a favor, 27 en contra y 8 abstenciones y luego una Consulta Nacional el 10 y 11 de julio de ese año, donde el 63,13% de los 65 mil docentes que participaron aprobaron el informe. Así, se habría pasado de una inicial resistencia a la evaluación, al desarrollo de una política de acuerdos al respecto (ASSAÉL, AVALOS, 2006), por lo que el CdP sería un caso único en América Latina (MIZALA, ROSS, 2014), sin considerar los casos de aquellos sindicatos muy poco democráticos o aliados de los gobiernos (GINDIN, 2008, p. 8). Por el contrario, aquí lo que se aprecia sería el desarrollo de “una forma de trabajo novedosa entre el Estado y el gremio docente” (INZUNZA, 2008, p. 244).

Este aspecto que es considerado como innovador fue consecuente con las prácticas sindicales hegemónicas en Chile durante la década de los 1990 (ARAYA, 2015), prácticas de consenso más que de conflicto, donde se buscaba colaborar con las políticas desarrolladas, muchas de las cuales los sindicatos había sido serios opositores en la década de 1980; esta perspectiva se refleja en el discurso de Jorge Pavez del 11 de abril de 1997: “criticando el hecho de que no se nos hizo partícipes en el proyecto de reforma, el magisterio busca una colaboración en igualdad de condiciones con las autoridades”.

Esa institucionalización de las prácticas sindicales provenía de las comisiones desarrolladas en los 90 referidas a temas salariales y laborales, los cuales se negociaban cada dos años. Pero al ir pasando a temas educativos, se comenzó a desarrollar una profesionalización e institucionalización de estas comisiones y de sus equipos, es decir se fue dando paso también a los actores tecnócratas en vez de los actores políticos y sindicales. Así desde el lado del Mineduc, Núñez relata que “el equipo actual se ha fogueado en varias negociaciones, y además tenemos la ventaja de conocer a quien se sienta al otro lado de la mesa, y establecer una serie de relaciones personales, lo que no deja de importar también” (INZUNZA, 2008, pp. 248-249)<sup>2</sup>.

Este trabajo en comisiones refleja la tensión entre una variante técnica y otrapolítica. Cuestión que se Jaime

---

<sup>2</sup> **Paradigmático fue el caso de Rodolfo Bonifaz, economista que pasó de ser asesor sindical de la Central Unitaria de Trabajadores a ser el encargado de las negociaciones de parte del gobierno en la comisión tripartita**

Pre<sup>3</sup> señala específicamente sobre la evaluación que “es construida desde una mirada bastante técnica, por lo tanto no es una construcción democrática donde se votó en una asamblea para elegir el sistema. Entonces el proceso de construcción fue evidentemente de carácter técnico” (BARRIOS, BRITO, CONTARDO, 2006, p. 39). Sobre este informe técnico fue el que profesorado debió votar en la Consulta Nacional y el cual ingresó al parlamento el 28 de octubre del 2003.

Sin embargo, se hicieron numerosos esfuerzos por hacer partícipe al profesorado mediante consultas nacionales, jornadas de reflexión, asambleas nacionales extraordinarias, grupos focales de análisis, etc. Pero acá no se lograba constatar que a la par que se iban suscribiendo acuerdos, iba surgiendo en las bases del profesorado y en un sector del CdP —el Movimiento de Recuperación Gremial, dirigido por el PC— unaprofundaoposición respecto a estos acuerdos, malestar que lentamente se iría expandiendo en las bases del magisterio<sup>4</sup>.

A pesar de las críticas que surgirán desde el MRG, Pavez de todas formas ganará las elecciones en el año 2004, cuestión que respaldaría su gestión y que sería un elemento clave para la implementación de la evaluación docente, al dotar de continuidad dirigencial a las negociaciones y acuerdos (INZUNZA, 2008, p. 250), pero que implicará la emergencia de numerosas y constantes tensiones al interior del CdP.

## La perspectiva de resistencia

Al implementarse la evaluación en el año 2003 (cuando el proyecto aún no era aprobado por el parlamento), debían evaluarse cerca de 7 mil profesores, pero sólo lo hicieron 3.673 (SEÑALES, marzo/abril 2004, p. 3). Esta resistenciaa evaluarse (casi del 50%) tenía como principal argumentación el que aún no existía ley ni reglamento, pero apenas éste ingresó al parlamento la dirigencia del CdP llamó a reintegrarse al proceso, cuestión que no tuvo mucha acogida. Esto refleja por una parte, la confianza de la dirección del CdP (FSD y Concertación) en que en el parlamento los partidos de la Concertación introducirían modificaciones que representarían el sentir del magisterio. Mientras que por otro lado, Jaime Gajardo, uno de los líderes del MRG, criticaba que la evaluación “forma parte de la política del sistema aunque de otra forma, y nosotros le vamos a salir a paso (...) lo que nosotros resistimos es que no puede ser punitivo. Además, es algo que no tiene sentido si nosotros no tenemos carrera funcionalia” (EL SIGLO, 22/02/2002, p.5). El llamado a oponerse era porque la evaluación traería aparejada numerosos despidos y la intervención de terceros (representantes del ministerio, del municipio o de evaluadores externos) en la sala de clases.

Donde la evaluación tuvo más rechazo fue en la región metropolitana, con comunales que la rechazaron completamente (como Conchalí) y otros como Estación Central donde se realizó parcialmente. En esta última comuna, la profesora Silvia Pradenas cuenta que “hubo profesores y profesoras de tres escuelas que nos opusimos al proceso de evaluación docente (...). Los profesores de primero a cuarto básico devolvimos los portafolios, a pesar de que lamentablemente el Colegio de Profesores comunal, había firmado un compromiso con el alcalde (...) Nuestro rechazo no fue una acción concertada, fue algo espontáneo, aunque se interpretó de otra forma. Muchos profesores tampoco estaban de acuerdo, pero que al final accedieron, pero bueno, hay muchos profesores que tienen temor” (SEÑALES, marzo/abril 2004, p.13). Al año siguiente en esta comuna no se recibirían los portafolios, al igual que en la sureña ciudad de Chillán (EL SIGLO, 10/9/2004, p. 23).

Respecto a las prácticas negociadoras, Gajardo era igualmente crítico: “lo que ha ocurrido en el seno del gremio es un alejamiento de determinados dirigentes, que son importantes, pero yo no hablaría de una división,

<sup>3</sup> Ex dirigente nacional del CdP, militante del Partido Socialista (Concertación) y miembro de la Comisión de Evaluación de Desempeño Docente.

<sup>4</sup> Unas de las zonas del país donde el MRG conducía el CdP era en el Regional Metropolitano (por lejos, el más grande del país), donde la consulta sobre el informe de la comisión tripartita fue rechazado por el 60% de los docentes.

sino de una opción de acercarse a ciertos sectores del ministerio, de ligarse más a esto de que es posible efectuar cambios dentro de la actual política que se impulsa —como la del “mal menor”, la de “en la medida de lo posible” (...), y que es una forma de gestión que se ha dado y se está dando en el sindicalismo chileno, pero que en definitiva no ayuda sino a consolidar más el sistema” (REVISTA EL PERIODISTA, 4-6-2004). Ese descontento respecto a algunos sectores de las dirigencias, por su dependencia de las políticas gubernamentales, no sería suficiente como para que en las elecciones de octubre de ese año Jorge Pavez no volviera a ser reelecto.

La oposición del MRG no era a la evaluación docente en cuanto tal, sino a que ésta se implementara sin una carrera profesional, sin que se paguen las deudas que se mantienen con el profesorado: perfeccionamiento, daño previsional y cotizaciones impagadas; y por último, que se evalúe antes al sistema educativo en general (EL SIGLO, 4/7/03, p. 23)<sup>5</sup>. Respecto al porqué en las Consulta Nacional el profesorado habría aceptado la evaluación, señalaban que fue producto de la escasa información en las bases y que la dirigencia del CdPtendió su aprobación, pero tras esa aceptación el rechazo irá creciendo en las bases del profesorado, cuestión que inclusive generará que el Directorio Nacional llame a restarse del proceso, ya que el proyecto de ley deja algunos temas fuera de lo acordado en la comisión tripartita. Más aún cuando la Cámara de Diputados introdujo una indicación al proyecto donde se establecía la importancia para la evaluación de los docentes de los resultados de los alumnos en las pruebas estandarizadas.

Al respecto, Bernardo Medel, profesor de la comuna de La Florida y ex dirigente del sindicato de profesores de esa comuna recuerda que la negociación por la evaluación docente:

fue un problema muy serio y ahí fue la caída de Jorge Pavez (...) existían dos caminos, la calificación y la evaluación. La calificación tenía lista 1, 2, 3, el que quedaba en lista 3 para afuera, no hay otra posibilidad, en cambio en la evaluación se evaluaba y el docente tenía la posibilidad de poder reevaluarse y no perder el cargo. En esas 2 alternativas como se presentaron, a la gente no le quedó otro camino que optar por la evaluación, pero en el camino se dieron cuenta que traía una serie de problemas como por ejemplo el portafolio, donde el profesor tenía que preparar, investigar, pensar, construir una evaluación y hacer una carpeta sin tener tiempo, salvo el tiempo de que podía disponer en su casa porque la evaluación no incluía horas para eso. Al principio la evaluación tuvo problemas serios, por ejemplo mucha gente se negó a evaluarse, eran sancionados, amenazados con irse al año siguiente si no lo hacía, por lo que optaban por evaluarse (...) cuando los profesores se dieron cuenta que lo que se pedía no se logró, especialmente la estabilidad laboral, el contrato a plazo indefinido de los profesores a contrata, la mejoría en los tiempos de trabajo, ahí Pavez comenzó a tener una crítica muy fuerte (Entrevista a Bernardo Medel, 13 de agosto de 2014).

Las críticas a este proceso inclusive provocaron el distanciamiento de profesores respecto a la iniciativa del Movimiento Pedagógico, una instancia generada por el CdP para la construcción de una política educacional, como se aprecia en el testimonio de Sara Romero, miembro de este Movimiento en la comuna de Conchalí:

[...] porque no podíamos pensar que el colegio estuviera trabajando en conjunto con los municipios, con el Ministerio, en una evaluación docente que estaba dentro de un contexto de políticas neoliberales de libre mercado [...] nosotros ya no podíamos, si teníamos ya una conciencia crítica y una formación crítica era absurdo... pensar que esta ley iba a ser favorable para nosotros, no confiábamos en eso [...] la crítica a esto nosotros en el minuto la hicimos saber ... la dimos a conocer a las personas que en esos momentos estaban en la comisión que negociaba esta ley, y el tiempo y la puesta en práctica de esta ley nos ha ido dando la razón (FLAPE-OPECH, 2007).

## Tensiones generadas durante el proceso al interior del CdP

En su informe final, la comisión tripartita se propuso generar un sistema de evaluación de desempeño de los docentes directivos y técnico pedagógicos, pero posterga el establecimiento de una carrera docente y de la articulación de la evaluación con otras iniciativas de fortalecimiento docente. A pesar de que este informe fue aprobado por las bases, se provocó un fuerte debate al interior del profesorado, que irá haciendo cambiar la

<sup>5</sup> Durante los años 2003 a 2005 el MRG realizó numerosas acciones de boicot a la evaluación docente, no sólo llamando a resistirla, sino que a realizar entregas masivas de los instrumentos evaluativos (portafolios) sin ser desarrollados o en ocasiones quemando portafolios simbólicos durante las manifestaciones.

correlación de fuerzas entre el sector mayoritario que aprobó la evaluación y uno minoritario que la rechazó desde un inicio, cambio que se acentuará con la puesta en marcha del proceso de evaluación (CORNEJO, 2012, p. 234).

Previo a la consulta al profesorado, Pedro Sabat alcalde de Ñuñoa y presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades, había amenazado que si los profesores rechazaban la propuesta de evaluación, aplicarán las calificaciones contempladas en el Estatuto Docente, que tienen normas más duras en esta materia (LA TERCERA, 26-6-2003).

Finalmente la ley sería aprobada (Ley 19.961) y publicada el 14 de agosto de 2004, contemplando que cada docente se evaluaría cada 4 años y no se tomaría en cuenta los resultados de los alumnos en las pruebas estandarizadas. Por otra parte clasificaría a los profesores en cuatro categorías según sus resultados: destacado, competente, básico e insatisfactorio. Mientras que los instrumentos de evaluación serían: portafolio (planificación e implementación de una unidad y filmación de una clase), pauta de autoevaluación, entrevista e informes de referencia de terceros.

Un día antes, Pavez celebró que “cada vez más nos convencemos que hemos logrado abrir una efectiva cuña en el corazón de las ideas neoliberales. Al poder decir hoy que ya se cuenta con una Ley de Evaluación de Desempeño Formativo no podemos sino asumir que la tramitación de esta ley, siguiendo estrictamente el acuerdo tripartito que mayoritariamente respaldó en una consulta democrática el magisterio chileno, debió sortear todo tipo de dificultades y de intentos sostenidos por alterar la esencia del sistema” (COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE, 2004). En cambio, con lo acordado se superaría el carácter punitivo anterior, “reemplazándolas por una evaluación de desempeño formativo, que se enfrentaba con las ideas neoliberales de ligar la evaluación a los resultados académicos de los estudiantes, orientada a fortalecer la lógica de premio y castigo, así como el despido de profesores” (PAVEZ, 2010, p. 270).

Quedaban aún algunos aspectos no reglados y que eran relevantes para los profesores, como el derecho a indemnización para los docentes evaluados por tercera vez como insatisfactorios; el derecho a recurrir respecto del resultado de la evaluación; y la enunciación de causales específicas de suspensión de la evaluación. Debido a estas omisiones, el CdP llamó a suspender el proceso de evaluación el año 2004, cuestión que se vio reflejada en que ese año en total se evaluaron sólo 1.721 profesores, representando el año con menos docentes evaluados. Este llamado de la directiva del CdP fue considerado por el MRG y por el gobierno como un llamado oportunista de Pavez y la FSD, debido a las cercanías de las elecciones internas (octubre), lo que es manifestación de lo impopular que se había transformado a esas alturas el proceso de evaluación. A esto se debió el más sorpresivo vuelco táctico al interior del CdP cuando Jorge Pavez sostuvo a mediados de septiembre “que era una victoria para el gremio que en 120 comunas [de un total de 171] los docentes se hayan negado a recibir los portafolios de evaluación” (LA NACIÓN, 15/9/2004). Con esto Pavez celebraba las tácticas seguidas por el MRG desde un inicio en cuanto al rechazo, pero apelando a volver a posicionar la mesa tripartita y no dar paso a movilizaciones.

Ante esto el Mineduc aplazó la fecha de entrega de los portafolios, hasta el 6 de octubre, pero a esa fecha seguía existiendo resistencia, ante lo que Bitar señaló ofuscado: “la oposición docente ha significado una vergüenza y un daño serio para la educación pública chilena, porque los que se evalúan son los profesores que hacen educación pública, y por tanto, aquellos que han hablado permanentemente de la calidad de la educación pública con su rechazo dañan lo que dicen defender” (LA NACIÓN, 13/10/2004). De la misma forma, reconoció que el Mineduc no tiene atribuciones para exonerar ni sancionar a quienes se resistan, puesto que el reglamento aún estaba en Contraloría y no entraba en vigencia.

Una vez desarrolladas las elecciones del CdP, Pavez y FSD volvieron a su original táctica sindical y dejaron atrás el rechazo, por lo que en los últimos días del año, Pavez y Bitar anuncianan haber llegado a un acuerdo por las diferencias de la evaluación docente. Por lo que desde el 2005 el reglamento se comenzaría a aplicar cabalmente.

A fines de abril del 2005, en la Asamblea del Regional Metropolitano por 47 votos contra 6 rechazó la evaluación docente por no cumplir con las resoluciones del Congreso Nacional de Educación de 1997. Tras esto se inició una campaña de recolección de 10 mil firmas para lograr una evaluación siempre se cumplan el acuerdo firmado con Lagos.

Ante este avance de la resistencia a la evaluación, los sectores del CdP más cercanos al gobierno representados en Osvaldo Verdugo (democratacristiano, DC) daba cuenta de que las posiciones del MRG estaban ganando terreno, “si no logramos resolver este tema vamos a tener un presidente cautivo, víctima de sus ex compañeros. Creemos que él tiene [Pavez] la responsabilidad de dirimir, de una vez por todas, esta crisis de conducción y representatividad que hoy tenemos. Porque aparecemos frente a la opinión pública con un gremio sin un norte claro” (LA NACIÓN, 5/7/2005). Cuestión que se sumaba a las nuevas amenazas de Bitar, quejunto al nuevo presidente de los municipios, Claudio Arriagada (DC), amenazó con que los profesores que se resistan a la evaluación serán sumariados y que el tema será distinto a los años 2003 y 2004.

Frente a los aún temas pendientes, el gobierno “debió llegar a un acuerdo directo con el Colegio, determinando una indemnización para los profesores evaluados como insatisfactorios por tercera vez” (INZUNZA, 2008, p. 243), lo que provocará el llamado del CdP a reintegrarse al proceso en junio de 2005. Lo que ayudó a que ese año aumentara el número de profesores evaluados a 10.665, pero de todas formas cerca de 6 mil profesores resistirían someterse a la evaluación.

Por otro lado, el 13 de julio el metropolitano convocó a un paro regional. Esta táctica daba cuenta de la incapacidad del MRG para convocar a un paro nacional, a pesar de que el rechazo a la evaluación crecía. Por esto, es que desde su trinchera más fuerte y emblemática se convocó a esta paralización exigiendo que Lagos cumpliera con los acuerdos y por el total rechazo a la evaluación docente. Con esto, el MRG refrendaba su táctica movilizadora en un escenario alejado de nuevas elecciones internas, por lo que a la dirección del CdP le importaba menos el malestar de las bases.

Los cerca de 5 mil profesores que se reunieron en el centro de Santiago ese día, representaban una advertencia frente y una señal clara de rechazo (EL SIGLO, 15/7/2005, p. 22), más aún cuando los sectores ligados al MRG ya contaban con una fuerte experiencia combativa y confrontacional. Esta paralización fue duramente criticada por sectores de Directorio Nacional, llamando a no adherir a la movilización.

Una nueva jornada de protesta se desarrollaría el 5 de agosto, cuando cerca de 5 mil profesores marcharon en la ciudad de Concepción hasta la Plaza de Armas, desde ahí se dirigieron hacia la Dirección de Educación Municipal y devolvieron los portafolios en señal de protesta. Días más tarde, “la Octava región, con algunas comunas de la provincia del BíoBío, acordaron un voto de censura al Directorio Nacional, por haber conducido al Magisterio a la aprobación de una Evaluación Docente sin la necesaria discusión e información, y sin resguardar la integridad profesional de nuestros asociados, además de las malas negociaciones a que nos han conducido” (LA CAMPANA, octubre 2005, p. 3).

Para gran parte del DN, el proceso de la evaluación docente requería un cierre lo más rápido posible. Así, el 18 de agosto aceptaron que las diferencias por la situación de los profesores que resultasen mal evaluados y debiesen salir del sistema se sobrelevaran con un aumento de la indemnización. Dicha aceptación eso sí, fue con el compromiso del gobierno de conformar una mesa de trabajo para establecer definitivamente una carrera profesional docente. Ante lo cual Pavez señaló que si esto no se ha cumplido en noviembre, retendrían los portafolios de evaluación (LA NACIÓN, 18/7/2005).

La hegemonía que hasta el momento habían tenido los sectores del CdP que habían liderado la negociación por la evaluación tendría una profunda alteración durante estos meses, hasta verse materializada en la Asamblea Nacional del 11 de agosto, a la cual quisieron ingresar 68 dirigentes de base provenientes del sur del país, los que formalmente no les corresponde participar. Esta situación, sumada al planteamiento del presidente del regional Los Lagos, Juan Soto (PS), de incorporar en la tabla el tema de la evaluación docente, provocó que

miembros del Directorio Nacional suspendieran la Asamblea, dentro de un clima hostil y donde no se discutió la aprobación del acuerdo final con el gobierno sobre la evaluación (EL SIGLO, 19/8/2005, p. 9).

A estas alturas la disidencia era mucho más amplia que solo el MRG, claramente identificado con el PC, donde los sectores más críticos de esa última asamblea no sólo eran de sectores políticos de izquierda, sino que también de sectores de la propia Concertación, por lo que el malestar iba más allá de las fuerzas políticas, era respecto al proceso de acuerdos incondicionales bajo el que se condujo la evaluación docente (EL SIGLO, 19/8/2005, p. 25).

A fines de agosto, el Metropolitano logró catastrar que en las 29 comunas de la región donde debía someterse a evaluación a 2.383 docentes, 1.686 de éstos habían rechazado recibir el portafolio o lo habían devuelto sin desarrollarlo, cifra representativa de un 70% de rechazo, en contraposición a los 684 que había aceptado desarrollar el portafolio, representando al 29% (SEÑALES, agosto/septiembre 2005).

Después de tanto batallar, el MRG lograba torcer a su favor la opinión de un sector del profesorado más allá de los militantes comunistas, sin embargo difícilmente eso sería canalizado en la conducción del CdP debido a que recientemente se había efectuado las elecciones, por esto el llamado a adelantar el próximo proceso eleccionario sería una alternativa, pero que no logró canalizarse.

A pesar del creciente descontento, en la nueva Asamblea Nacional del 22 y 23 de septiembre, se volvió a aprobar la gestión de Pavez respecto al tema de la evaluación, pero con una amplia abstención del sector opositor (77 abstenciones 3 rechazos y 115 aprobaciones). Esto dio cuenta de una de las principales características del CdP y de parte importante del sindicalismo chileno: su fuerte vinculación con los partidos políticos. Cuestión que fue criticada por Julio Lobos, dirigente del regional BíoBío, quien denunció que “constatamos que en algunas comunas no se respetó la voluntad de los profesores, los dirigentes corrieron por cuenta propia, como en el caso de Los Ángeles —BíoBío—, Antofagasta, Coquimbo y otras comunas del norte, y que tienen serios problemas con sus bases” (LA CAMPANA, octubre 2005, p.5)

El malestar existente provino desde las bases mismas del magisterio, pero costaba bastante que se viera representado en los dirigentes, puesto que sus militancias partidarias no le reconocían viabilidad política a esa resistencia, por lo que el MRG fue quien de mejor manera recogió esa embrionaria resistencia de las bases. Así a fines de septiembre, el MRG catastraba en alrededor de 6 mil de un total de 18 mil los docentes que se resisten a la evaluación, mientras que un porcentaje importante lo está desarrollando a regañadientes, lo que fue generando un profundo malestar contra la dirigencia que se vería reflejado en las elecciones internas del año 2007, donde la lista ganadora sería la del MRG. Pero en el 2005 el malestar solo se canalizaría por la resistencia.

Ejemplos de esta resistencia fue el del comunal Concepción, donde el 3 de octubre en Asamblea ampliada, se ratificó su rechazo a la Ley de evaluación y su decisión de no ingresar al proceso. También el regional BíoBío y diversos comunales de éste confirmaron su rechazo. En otras zonas donde ocurrió algo similar fue en Antofagasta, donde se realizaron variadas acciones de rechazo; en Puerto Montt donde se reunieron firmas para denunciar la actitud antimagisterial de la dirigencia; en situación similar se manifestaban los provinciales de Curicó y Linares y algunas comunas del regional Araucanía.

Estos desacatos y resistencias de las bases, suscitaron la reacción de sus empleadores directos, los alcaldes. Pablo Zalaquett, amenazó con que “no nos temblará la mano para someterlos a sumario o despedirlos de sus cargos” (LA NACIÓN, 5/10/2005). Amenazas que habían comenzado a materializarse a mediados de septiembre, cuando ocurrieron las primeras represalias contra un docente<sup>6</sup>.

En un último vuelco, a destiempo y dando cuenta de sentir el golpe de la resistencia de las bases, el Directorio

<sup>6</sup> De manera rauda el parlamento aprobó una ley donde se califica en el grado de “insatisfactorio” a los docentes que se resistieran a ser evaluados en tres ocasiones, sin la posibilidad de acceder a indemnización alguna. Esta ley comenzará a regir desde el 2006, logrando bajar la resistencia a la evaluación de un 30% del año anterior a un 10,5%. Esta medida sancionatoria cuestiona seriamente el éxito de las políticas de concertación social.

Nacional llamó a retener y no entregar los portafolios de evaluación un día antes del plazo final, puesto que no se había oficializado la ley respecto a las indemnizaciones, ante lo que el Mineduc volvió a extender el plazo de entrega de portafolios, hasta el 1 de diciembre, fecha en que se aprobaba la Ley de presupuesto, donde se contemplaba ese tema. Más que nada, el llamado extemporáneo de rechazo fue una última opción tomada para no quedar deslegitimado ante las bases que se resistían a esta decisión (LA NACIÓN, 12/10/2005).

Tras esto, el gobierno de Lagos comenzaba a bajar las cortinas y las promesas del acuerdo firmado ad portas de la segunda vuelta electoral a inicios del 2000 se mostraba en todo su esplendor como una promesa oportunista, electorera y que dejaba a quienes la habían utilizado como herramienta sindical, sumamente cuestionados. No había pago de la deuda histórica, no había mejoras en las condiciones laborales, ni cambio en el modelo ni en los contenidos de la educación, tampoco carrera docente; sólo ínfimos reajustes que en nada contribuían en pagar la deuda social con el magisterio tras los tibios avances de los anteriores gobiernos democristianos. El proceso de la evaluación daba cuenta de la tensión que comenzará a ser común en el sindicalismo chileno, que estará lejos de manifestarse como un “nuevo tipo de sindicalismo”, pero que sin duda marcará cambios importantes respecto al hegemónico sindicalismo de consenso de la década de los 90.

## Consideraciones finales

Para investigadores ligados al Mineduc, el desarrollo de la evaluación docente representaría una suerte de “segunda profesionalización docente” (NÚÑEZ, 2004), tras la fallida y demagógica realizada durante la dictadura, cuestión que es relativizada por Cornejo y Reyes (2008) y criticada por quienes la consideran como un proceso de mayor precarización y control del trabajo docente (CLACSO, 2005) o como influencia de las corrientes denominadas “New Management Público” en el trabajo docente, lo que se traduce en la introducción de criterios de tipo gerencial bastantes comunes en la empresa privada y en la gestión de los sistemas públicos “modernizados”, las cuales promueven en los trabajadores políticas de evaluación e incentivo individual del desempeño, medición por estándares, incorporación de criterios de administración gerencial, pago dependiente a resultados, contratación flexible, adopción de modelos simbólicos de emprendimiento, rendición de cuentas (*accountability*), marketización del servicio educativo y la clientelización de la población beneficiaria (SISTO, 2011).

Para el conjunto del CdP, los resultados indican que no son los docentes los responsables de los problemas de calidad que existen en el sistema educativo chileno, ya que son muy pocos los calificados de manera insatisfactoria y éstos mayoritariamente se superan cuando son capacitados<sup>7</sup>. Muy cercano a esta consideración, para el gobierno y la dirección saliente del CdP, a fines del año 2006 la evaluación se encontraba consolidada y legitimada, puesto que se habían evaluado el 42% de los docentes de aula del sector municipal (BONIFAZ, 2011, p. 26).

En definitiva, lo que representan los resultados de la comisión tripartita es la institucionalización de un proceso de trabajo en comisiones bajo la lógica de las políticas del consenso, las cuales habrían tenido su principal antecedente con el Informe Brunner de 1994. Esto para algunos “marca un momento distintivo del Colegio en relación a las demandas y temáticas abordadas durante el periodo de 1990 a 2000” (INZUNZA, 2008, p. 247), debido a que durante esos años se habría dejado de lado el tema de la profesionalización. Sin embargo, esto oculta el creciente proceso de resistencia y desacato a dicha “profesionalización”, pero también aclara que las tesis respecto a la marginación del profesorado respecto a la toma de decisiones educativas (GONZÁLEZ, 2015, p. 27) son más un mito victimizante que una realidad, ya que un sector importante del profesorado — representado por la directiva del CdP — ha sido parte de estas políticas.

<sup>7</sup> Hasta el año 2006, sólo 26 docentes habían sido calificados en dos ocasiones como insatisfactorios y en su tercera evaluación de ese año, sólo 3 recibieron la misma calificación, mientras que 6 fueron calificados como básicos y 1 como competente.

En este sentido, concordamos con Leiras (2007) quien plantea que durante este proceso no habría habido un cambio en las estrategias sindicales, sino que se habría mantenido una cierta continuidad con la década de los 90 respecto a una estrategia “cooperativa institucionalizada”, perspectiva similar a la de Bonifaz (2011).

Independiente del carácter consensuado, para los docentes la evaluación siguió teniendo una impronta controladora, de vigilancia y sanción, cuestión que constantemente busca ser reforzada por los sectores de gobierno (EL MERCURIO, 21/11/2001, C7 y 22/11/2001, A1). Prueba de esto fue que para disminuir la resistencia a la evaluación, lo efectivo no fueron las políticas de consenso, sino la sanción legal aprobada por el parlamento, donde el que se resistía era evaluado automáticamente como insatisfactorio, lo que obligaba a volver a someterse a la evaluación al año siguiente y de volver a resistirse en tres ocasiones ser obligados a salir del sistema, sin indemnización alguna.

En definitiva la implementación no fortaleció el ejercicio docente ni mejoró los resultados de los estudiantes en las pruebas estandarizadas; en cambio, “ha sido usado para fortalecer una mirada punitiva y de desconfianza hacia los profesores, al tiempo de profundizar políticas de incentivo individual de carácter monetario, como la Asignación Variable de Desempeño Individual” (GONZÁLEZ, 2015, p. 39).

Para quienes se resistieron a la evaluación las medidas fueron represalias. Quienes estaban a plazo fijo fueron despedidos, los que estaban en edad de jubilar fueron obligados a hacerlo, varios fueron sumariados y muchos calificados como insatisfactorios sin haber sido evaluados. Extrañas consecuencias de un consenso que excluye la resistencia y que impone sin miramientos cuando algunos se oponen.

## Referências

- ARAYA, R. Organizaciones sindicales en Chile. De la resistencia a la política de los consensos: 1983-1994, Ediciones Universidad FinisTerrae, Santiago, 2015.
- ASSAÉL, J.; ÁVALOS, B. Moving from resistance to agreement: The case of the Chilean teacher performance evaluation, International Journal of Educational Research, Volume 45 (2006), pp. 254-266.
- ASSAÉL, J.; PAVEZ, J. La construcción e implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño Docente Chileno: principales tensiones y desafíos, Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa, 2008, Volumen 1, Número 2, pp. 41-55.
- BARRIOS,P.;BRITO,C.;CONTARDO, C. ¿Qué refleja el actual sistema de evaluación docente, como política educativa, de la democracia chilena?, Investigación Documental del Programa de Magíster en política y gestión educacional. Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional, Universidad de Talca, 2006.
- BONIFAZ, R. Origen de la Evaluación Docente y su conexión con las políticas públicas en educación, en Manzi,J.;González,R.; Sun, Y. La Evaluación Docente en Chile, Pontifica Universidad Católica de Chile, Santiago, 2011, pp. 13- 32.
- CATALÁN, J.; GONZÁLEZ, M. Actitud hacia la Evaluación del Desempeño Docente y su Relación con la Autoevaluación del Propio Desempeño, en Profesores Básicos de Copiapó, La Serena y Coquimbo, Psykhe, 2009, Vol. 18, N° 2, pp. 97-112.
- CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES - CLACSO, Las reformas educativas en los países del Cono Sur: un balance crítico, Buenos Aires, 2005.
- CORNEJO, R. Nuevos sentidos del trabajo docente: un análisis psicosocial del bienestar/malestar, las condiciones de trabajo y las subjetividades de los/as docentes en el Chile neoliberal, Tesis para optar al grado de Doctor en Psicología, Universidad de Chile, 2012.
- CORNEJO,R.;REYES, L. La cuestión docente: Chile, experiencias organizacionales y acción colectiva de profesores, Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, Buenos Aires, 2008.

COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE A.G., Informe Final. Primer Congreso Nacional de Educación, Santiago octubre 1997.

COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE A.G., Cuenta Presidente Colegio de Profesores de Chile A.G., Asamblea Nacional Ordinaria del 13 de agosto de 2004.

COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE A.G., Declaración Pública, 27 de marzo de 2007.

COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE A.G.; MINEDUC. Criterios fundantes de un sistema de evaluación de los profesionales de la educación, Revista Docencia, nº 10, Santiago, junio 2000, pp. 59-61.

Estatuto Docente, Editorial Jurídica Manuel Montt, Santiago, 2006

FLAPE-OPECH, Seminario Nacional “Experiencias de organización sindical y de acción pedagógica colectiva de profesores chilenos: haciendo frente a la política educacional mercantil”, realizado en la Casa del Maestro del Colegio de Profesores en Santiago de Chile los días 18, 19 y 20 de diciembre de 2007.

Fundación Sol, Informe Educación nº 10, 2008.

GINDIN, J. Prefacio. In Gindin, J. (comp.). Sindicalismo Docente en América Latina, Experiencia recientes en Bolivia, Perú, México, Chile y Argentina, Ediciones AMSAFE Rosario, Rosario, 2008, pp. 6-9.

GONZÁLEZ, L.E. Arriba profes de Chile. De la precarización neoliberal a la reorganización docente, Editorial América en movimiento, Santiago, 2015.

INSUNZA, J. La evaluación docente en Chile: institucionalización y simulacro, en Gindin, J. (comp.), Sindicalismo docente en América Latina. Experiencia recientes en Bolivia, Perú, México, Chile y Argentina, Ediciones AMSAFE Rosario, Rosario, 2008, pp. 229-263.

LEIRAS, M. Estudio de caso: La relación entre el Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores de Chile, 1990-2006, Centro de Estudios en Políticas Públicas, Buenos Aires, 2007.

MIZALA, A.; ROSS, B. Negotiating Education Reform: Teacher Evaluations and Incentives in Chile (1990-2010), Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 27, No. 1, January 2014, pp. 87-109.

NÚÑEZ, I. El profesorado, su gremio y la reforma de los 90: presiones de cambio y evolución de la cultura docente, en Cristián Cox (editor), Políticas educacionales en el cambio de siglo, Editorial Universitaria, 2003.

\_\_\_\_\_. La identidad de los docentes una mirada histórica, Documento PIIE, Santiago, 2004

PAVEZ, J. Las reformas educativas en Chile, Internacional de la Educación. Oficina Regional de América Latina, Santiago, 2005.

\_\_\_\_\_. Un hombre en la multitud. Recuerdos de un luchador social, Das Kapital Ediciones, Santiago, 2010.

SISTO, V. Nuevo profesionalismo y profesores: una reflexión a partir del análisis de las actuales políticas de ‘profesionalización’ para la educación en Chile, Signo y Pensamiento 59, volumen XXXI, julio-diciembre 2011, pp. 178-192.

ROBALINO, M. Carrera y Evaluación Docente en América Latina. Una mirada desde una perspectiva renovada de la profesión docente, Revista Docencia, nº 29, agosto 2006, pp. 70-71.

WAISSBLUTH, M. Estatuto docente: una tragedia peor que el Transantiago, Qué Pasa, 23 de agosto de 2008, pp. 14-18.

#### Periódicos:

El Mercurio, 21 de noviembre de 2001, C7.

El Mercurio, 22 de noviembre de 2001, A1.

La Tercera, 26 de junio de 2003, p. 10

Señales, marzo/abril 2004, año 3, nº 10, pp. 3 y 13.

Señales, agosto/septiembre 2005, año 4, nº 14, p. 13.

La Campana, Año 1, nº 1, octubre 2005, Concepción, pp. 3 y 5

El Siglo, nº 1.073, 1 de febrero de 2002, p. 14.

El Siglo, nº 1.076, 22 de febrero de 2002, p. 5.

El Siglo, nº 1.147, 4 de julio de 2003, p. 23.

El Siglo, nº 1.209, 10 de septiembre de 2004, p. 23.

El Siglo, nº 1.253, 15 de julio de 2005, p. 22.

El Siglo, nº 1.258, 19 de agosto de 2005, pp.9 y 25

«Entrevista a Jaime Gajardo. Para mejorar la educación, se debe distribuir mejor la riqueza», Revista El Periodista, año 3, nº 63, viernes 4 de junio de 2004, en <http://www.elperiodista.cl/newtenberg/1642/article-62419.html> rescatado el 3 de julio de 2016.

«El boicot a la evaluación docente» en <http://www.lanacion.cl/noticias/opinion/editorial/el-boicot-a-la-evaluacion-docente/2004-09-15/184123.html>, rescatado el 16 de junio de 2016.

«Profesores se rebelaron contra evaluación docente», en <http://www.lanacion.cl/noticias/pais/notas/profesores-se-rebelaron-contra-evaluacion-docente/2004-10-13/211951.html> rescatado el 17 de junio de 2016.

«Crisis en el Colegio de Profesores por evaluación docente», en <http://www.lanacion.cl/noticias/vida-y-estilo/crisis-en-el-colegio-de-profesores-por-evaluacion-docente/2005-07-05/212026.html> rescatado el 21 de junio de 2016.

«Profesores respaldan evaluación docente a cambio de mayor indemnización» en <http://www.lanacion.cl/noticias/vida-y-estilo/profesores-respaldan-evaluacion-docente-a-cambio-de-mayor-indemnizacion/2005-07-18/211119.html> rescatado el 21 de junio de 2016.

«Extienden plazo de entrega de portafolios de evaluación docente», en <http://www.lanacion.cl/noticias/vida-y-estilo/extienden-plazo-de-entrega-de-portafolios-de-evaluacion-docente/2005-10-05/204733.html> rescatado el 21 de junio de 2016.

«Magisterio llama a profesores a no entregar portafolios», en <http://www.lanacion.cl/noticias/vida-y-estilo/magisterio-llama-a-profesores-a-no-entregar-portafolios/2005-10-12/195917.html> rescatado el 21 de junio de 2016.

Entrevistas:

Bernardo Medel, 13 de agosto de 2014.

# Descentralização do Fundeb e federalismo da política educacional: uma análise à luz do conceito de *accountability*

Decentralization of Fundeb andfederalism of educational policy: an analysis with reference to the concept of *accountability*

Descentralizaión de el Fundb y el federalismo de la política educativa: un análisis a partir del concepto de *accountability*

---

**Ana Carla Bliacheriene<sup>1</sup>**  
**Elisa Vanzella de Lucena<sup>2</sup>**  
**Marcus Vinicius de Azevedo Braga<sup>3</sup>**  
**Temistocles Murilo de Oliveira Junior<sup>4</sup>**

## Resumo:

Revisa a literatura sobre *accountability* e constrói, a partir desta, um modelo para análise dos atores do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, no contexto do federalismo brasileiro e da execução descentralizada das políticas públicas educacionais. Conclui pela fragilidade da estrutura de *accountability*, com a relação desigual entre o controle mútuo dos atores, pela possibilidade de lacunas e conflitos e aponta a necessidade de fortalecimento da dimensão vertical, de coordenação da dimensão horizontal e de sinergia entre essas dimensões.

Palavras-Chave:*Accountability*; Fundeb; Política de Educação.

## Abstract:

This article reviews the literature about *accountability* and builds from this, a model for analysis of the actors of the Brazilian Fund for the Development of Basic Education –Fundeb, in the context of Brazilian federalism and decentralized implementation of educational public policies. The paper concludes showing the weakness of *accountability* structure with the unequal relationship between the mutual control of actors, the possibility of gaps and conflicts, and points out the need to strengthen the vertical dimension, coordinating the horizontal and synergy between these dimensions.

Key Words: *Accountability*; Fundeb; Education Policy.

---

<sup>1</sup> Professora dos cursos de pós-graduação em Gestão das Organizações de Saúde da FMRP-USP, Gestão de Políticas Públicas EACH-USP e Direito da FDRP-USP. Professora da graduação da FDRP-USP. Livre-docente em Direito Financeiro pela FD-USP. Mestre e doutora em Direito Social, sub-área Direito das Relações Econômicas Internacionais pela PUC-SP. <http://lattes.cnpq.br/7188513922196059>

<sup>2</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP - USP). <http://lattes.cnpq.br/7355508812084622>

<sup>3</sup> Doutorando em Políticas Públicas (UFRJ) e Analista de Finanças e Controle da CGU. <http://lattes.cnpq.br/6009407664228031>

<sup>4</sup> Doutorando em Políticas Públicas (UFRJ) e Analista de Finanças e Controle da CGU. <http://lattes.cnpq.br/6001057558977088>

## Resumen:

El artículo revisa la literatura sobre el *accountability* y edifica, a partir de aquí, un modelo para la evaluación de los resultados del Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica-Fundeb, en el contexto del federalismo brasileño y de la ejecución descentralizada de las políticas públicas educativas. El trabajo concluyó pela fragilidade de la estructura de *accountability*, con una relación de desigualdad entre el control mutuo de los ámbitos, por la posibilidad de las lacunas y conflictos y la apuesta a la necesidad de fortalecimiento de la dimensión vertical, la coordinación de la dimensión horizontal y la sinergia entre las dimensiones.

Palavras-Chave: Responsabilidad; Fundeb; Política de Educación.

## Introdução

O presente artigo se propõe, realizar uma análise crítica do sistema de *accountability* da gestão municipal do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – *Fundeb*, identificando fragilidades e possibilidades à luz do referido conceito.

O “pano de fundo” da discussão posta é a fragilidade do federalismo brasileiro e do financiamento das políticas públicas descentralizadas, no que tange à *accountability*, adotando como modelo de análise um caso controverso, o Fundeb. Escolheu-se este por se tratar de um fundo interfederativo e que além de grande capilaridade e materialidade, traduz os dilemas de governança de políticas descentralizadas em um país de dimensões continentais, com municípios autônomos, que engendra programas de coordenação interfederativa cuja dimensão de implementação se sobrepõe claramente à dimensão de controle.

O modelo de financiamento do Fundeb é um aperfeiçoamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro daquele mesmo ano, chegando ao Fundeb como um paradigma de repartição amadurecida de recursos na federação, na luta pela distribuição mais equânime de recursos para a redução das desigualdades regionais e que envolve por ano, com base em dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC) de 2013, aproximadamente R\$ 111 bilhões (cerca de USD 48 bilhões), o equivalente ao Produto Interno Bruto do Uruguai nesse mesmo exercício.

Após uma revisão de literatura sobre *accountability*, o artigo proporá uma tipologia de análise a luz desse conceito e se debruçará, então, na discussão do federalismo e das políticas educacionais, chegando ao Fundeb, exemplo a ser analisado, na interação desses atores e nas possibilidades e limitações no conceito citado.

## *Accountability, revisão de literatura e tipologia*

*Accountability*, a palavra ainda não traduzida para o português, e que raramente figura nos periódicos populares do Brasil, tem grande relevância no debate político moderno, em especial na questão da construção da democracia, na garantia de direitos fundamentais e ainda, no combate da corrupção, do abuso do poder e da ineficiência da gestão pública, marcas de um país que ainda engatinha nos valores democráticos e que traz grandes heranças patrimonialistas.

Segundo Pessanha (2007, p. 141), a *accountability*:

(...) implica manter indivíduos e instituições responsáveis pelo seu desempenho, ou seja, alguns atores tem o direito, por vezes o dever, de controlar o desempenho de outros atores, segundo um conjunto de padrões pré-estabelecidos.

O que permite aplicar sanções corretivas e atribuir responsabilidades, contexto essencial para que os governos, com suas estruturas cada vez mais complexas, com múltiplos atores e partes interessadas, possam ter mitigada a sua captura por interesses diferentes da coletividade.

Ceneviva (2006), por sua vez, apresenta a *accountability* como o controle e a fiscalização dos agentes públicos e destaca que alguns estudiosos do tema indicam que apenas mecanismos de controle formais e institucionalizados compõe esse conceito, enquanto outras pesquisas agregam atores como a imprensa e a sociedade civil, denominando de *accountability* qualquer atividade de controle, fiscalização e monitoramento, entendimento este que adotaremos neste artigo. Classificações a parte, a *accountability* se detém a ideia de se controlar o poder estatal, limitando-o, como pilar de uma sociedade democrática.

O'Donnell (1998) no estudo das chamadas Poliarquias (DAHL, 1997), define duas dimensões da *accountability*, uma horizontal (1998, p. 40), que se caracteriza pela “(...) existência de agências estatais que tem o direito e o poder legal e que estão, de fato, dispostas e capacitadas para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais (...)” e uma outra dimensão, vertical, entendida como “(...) ações realizadas individualmente, ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência aqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não” (1998, p. 28), uma visão de dimensões complementares e que se fortalecem pela sua sinergia, equilibrando a ação burocrática de agências e a interação popular.

No que tange a interação popular, esta se caracteriza pelos mecanismos eleitorais e pelo chamado controle social, defendendo o autor a importância de uma atuação em rede dessas agências, demonstrando ele também a preocupação, no caso da América Latina, e seus novos regimes democráticos, com a fragilidade da *accountability* horizontal nesse caso (O'DONNELL, 2003), com uma atuação apenas reativa e intermitente, focadas não no equilíbrio entre os poderes, e sim para dar conta do fenômeno da corrupção.

Mainwaring (2003), autor que se propõe a acrescentar conceitos a partir das discussões de O'Donnell, apresenta questões relacionadas a um excesso de mecanismos de *accountability*, que podem gerar entraves na implementação de políticas que atendem aos anseios do cidadão, preocupação ratificada por recentes documentos da OCDE no trato da transparência no Brasil (OECD, 2011), apontando como efeitos colaterais da transparência os atrasos na tomada de decisões, além da captura de informações por grupos de interesses, ou ainda, o aumento potencial de conflitos, indicando essa discussão os limites da *accountability* cotejados a sua relevância por Mainwaring, em especial no caso da América Latina, com uma abordagem na questão da corrupção já destacada por O'Donnell.

Nos seus estudos, Mainwaring (2003) defende também a necessidade de se existir o poder sancionatório ínsito ao conceito de *accountability*, pois para ele esse conceito se materializa apenas quando uma agência pública ou oficial é formalmente questionável por outro ator, em uma rede de supervisão, o que não se dá necessariamente em uma relação biunívoca de principal-agente, de delegação, mas pela existência de agências, a similitude dos chamados órgãos de controle, que tenham poder de supervisão.

Na crítica do modelo horizontal-vertical de O'Donnell (1998), Mainwaring (2003) aponta que a dimensão vertical passa uma ideia de hierarquia, de assimetria de poder, fora do aparelho estatal (Estado x Sociedade) e que a dimensão horizontal se traduz pela independência das agências. Entretanto, o autor defende que algumas relações intraestatais são verticais, com características de delegação, criticando o modelo anterior.

Estabelece este então um paradigma de *accountability* dividida em uma dimensão intraestatal, formada por relações de principal-agente, do sistema legal e de agências de supervisão e de uma outra dimensão, chamada de eleitoral, que busca superar as ideias de hierarquia e de independência do paradigma anterior.

Esses autores destacam a existência de dimensões vinculadas aos tipos de atores e à sua atuação, e que estas dimensões se fortalecem quando interagem, sendo necessário para a boa *accountability* o robustecimento não só da participação popular, mas também pela existência de instituições técnicas e empoderadas, no contexto do equilíbrio entre os poderes, como elementos para o controle do poder estatal, no combate à usurpação e à corrupção.

Já Schedler (1999) define a *accountability* pela presença de três elementos: a transparência das decisões/ações; a justificação explícita desses atos; e a existência de sanções no caso de desvio em relação aos

acordos pré-estabelecidos. Nesse sentido, ele desmembra a *accountability* como a composição de dois outros conceitos, a *answerability* e o *enforcement*, caracterizados pela exposição motivada e pela capacidade de forçar o cumprimento do estabelecido, respectivamente.

Koppell (2010), por sua vez foca a sua análise das instituições por ele chamadas de “accountable”, ou seja, responsáveis, caracterizando-se estas pela sua transparência, pela possibilidade de serem punidas por baixo desempenho e por estarem sujeitas a avaliação, apresentando a *accountability* como uma fonte de credibilidade e de sustentação do poder, exaltando a questão da legitimidade das instituições em um contexto democrático.

A transparência é definida, por Koppell (2010), como uma visão de disponibilização motivada das ações da instituição, constituindo esta pré-requisito essencial para a *accountability*. Ele aponta outras quatro categorias que caracterizam a instituição “accountable”, como a *liability*, na possibilidade de sofrer sanções positivas e negativas; a *controllability*, na possibilidade da instituição ser supervisionada; na *responsability*, como fidelidade a princípios e leis; e a *responsiveness*, como preocupação na produção de resultados.

Desses autores, focados em instituições, tem-se que a *accountability* se caracteriza pela transparência motivada de ações e decisões, com uma estrutura que possibilite sanções, aderência as normas e ainda, que exista uma cultura voltada a obtenção de resultados, de atendimento as demandas estatuídas.

Tem-se então os modelos de Koppell e Schedler, focados nas instituições e suas características, enquanto os modelos de O'Donnell e Mainwaring são vinculados aos agentes de promoção da *accountability* e a sua rede de atuação, dimensões que se interrelacionam, em uma linha radial, de uma rede de agência, complementado por um nível atomizado, da estrutura e sua organização interior, voltada para a ser “accountable”. Essas dimensões podem ser arranjadas em uma tipologia de análise da *accountability*, como proposto a seguir:

**Quadro 1: Tipologia de análise da *accountability***

Foco	Quesito a ser analisado
Instituição que executa a política (Dimensão interna)	TRANSPARÊNCIA-Disponibilização de informações e a sua devida motivação
	ACCOUNTABLE-Estrutura da instituição que favoreça a conformidade e o atingimento de resultados
	DISCIPLINAMENTO-Estrutura da instituição que possibilite a ela ser avaliada de forma corrente e sancionada positiva e negativamente
Sistema de <i>accountability</i> ao qual a instituição é submetida (Dimensão externa)	HORIZONTAL-Existência de uma rede de agências com poder legal de supervisão e sanção
	VERTICAL-Possibilidade legal e institucional de interação da população com as ações da organização controlada
	SINERGIA-Interação entre as dimensões horizontais e verticais, possibilitando a circulação de informações.

Fonte: Construção do autor Braga

A tipologia proposta combina dois olhares, um externo e um interno, na construção da *accountability* a partir de uma visão de rede, de mais autonomia e de uma visão interna, da própria organização, convergindo essas duas linhas de ação como complementares e conduzidas por diferentes atores.

A partir dessa tipologia, analisaremos a gestão municipal do Fundeb no desenho atual, apontando as fragilidades e possibilidades desta no que tange a *accountability*. Entretanto, faz-se necessário adensar o conhecimento da estrutura de financiamento da educação básica no federalismo brasileiro.

## Federalismo, Fundeb e os seus atores principais

### *Considerações sobre o federalismo no Brasil*

Em contraposição à centralização do governo militar, a chamada Constituição cidadã reavivou a ideia da municipalização das políticas públicas, em mais uma das sístoles e diástoles da política educacional, motivada pela influência de organismos internacionais, para o desenvolvimento de comunidades (BRAGA, 2015), impulsionado o governo central pelo desejo de desoneração frente à crise, concentrando recursos no âmbito federal e descentralizando a execução na esfera subnacional, reforçando a ideia de que o problema da educação não é a falta de recursos e sim os desarranjos de gestão (FELIX ROSAR, 2008), que podem ser solucionados pelo fortalecimento do poder local e pelo incremento da participação, ainda que sujeita ao risco de captura pelas oligarquias locais (COHEN, FRANCO; 2007).

Essa discussão dos benefícios, malefícios e ainda, das motivações dos processos de descentralização é controversa e se prende a pontos de vista vinculados a interesses, mas o fato é que, na égide da Constituição Federal de 1988, esse modelo de descentralização fortaleceu as políticas públicas, entendendo-se aí o necessário financiamento para sua execução, embora não seja um aspecto suficiente para sua excelência (LUCENA, 2013), pois a falta de estrutura e de corpo técnico nos municípios, bem como as práticas de gestão incipientes, apresentam-se como grandes entraves para a qualidade da gestão das políticas públicas.

Alguns atores, como Arretche (2012), apontam que a descentralização se fez acompanhada de uma maior regulação por parte do poder central, o que se materializou em um papel não só normativo, mas de apoio técnico e de suplementação financeira, visando minorar desequilíbrios regionais (MARTINS, 2011), mas também servindo ao jogo de poder federal, que reflete as lutas subnacionais e eleitorais.

O modelo instituído na Constituição Federal de 1988 é denominado federalismo de cooperação, pela existência de competências comuns e concorrentes entre os entes políticos, com um diferencial da autonomia dos municípios no modelo federativo brasileiro. Entretanto, segundo Abrúcio (2010), esse processo se converte na prática em um federalismo compartimentalizado, com poucos exemplos de cooperação, demandando, para o sucesso, uma maior articulação, com a coordenação da esfera federal (SILVA; 2010) e a existência de mecanismos globais de monitoramento e avaliação (COHEN, FRANCO; 2007) e ainda, sistemas de informação que permitam a articulação com os atores locais, com transparência e governança (OLIVEIRA; FALEIROS; DINIZ, 2015), o que suscita as discussões atuais na construção de um Sistema Nacional de Educação, como reforçado por Braga (2013, p. 172):

A experiência de articulação ainda demanda exercício, tendo como pioneira a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), por força da Reforma Sanitária na década de 80/90, bem como a recente criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2011, e a discussão sobre a criação de um sistema nacional de educação, como aponta Cury (2010), entre outras apresentadas no contexto da Conferência Nacional de Educação em 2010. Mas, ainda assim, os cidadãos sofrem pelos problemas de falta de coordenação dos entes na execução de competências concorrentes e comuns definidas no corpo do texto constitucional.

A política educacional, nesse contexto, por força do art. 211 da Constituição Federal de 1988<sup>5</sup> e dos artigos 74 e 75 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), apresentam essa repartição de competências, com as ações de cooperação entre os entes políticos e supletiva à competência da União, em especial o emblemático caso da educação básica, que tem a execução ao encargo das esferas estadual e municipal, com ações executivas no âmbito da União, como no caso da Rede de Educação Profissional e Tecnológica, o Colégio Pedro II, colégios de aplicação e os colégios militares.

Um difícil jogo federativo, no qual a *accountability* encontra dificuldade de se atribuir responsabilização política delimitada ou de punir agentes públicos e entes políticos e ainda, a desigualdade na adesão às políticas nacionais pelas diversas regiões, seja pelas carências técnicas, seja pelos acordos, poderes e conveniências políticas no cenário nacional.

<sup>5</sup> Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. (...) § 1º A União (...) exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios

### *O Fundeb e o financiamento da Educação Básica*

O financiamento da educação pública brasileira tem como sua principal base a arrecadação de impostos associada à vinculação de parte das receitas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, conforme preceitua o artigo 212 da Constituição. Porém, podem ser citadas outras fontes como as contribuições sociais (com destaque para a contribuição do salário-educação), as transferências voluntárias aos entes subnacionais e as linhas de crédito de financiamento interno e externo. É preciso apontar que, em muitos casos, as legislações que coordenam essas várias fontes operam em lógicas e linguagens diferentes, o que pode gerar confusão de implementação para os gestores e maior dificuldade no seu controle (GOMES, 2013).

Outra nota característica do financiamento da educação básica é seu já mencionado caráter cooperativo. Na concretização dessa cooperação, além da suplementação da União por meio de seus diversos programas de execução descentralizada na área da educação, como os de alimentação e transporte escolar, pode-se citar como um dos mais importantes instrumentos de vinculação e distribuição de recursos a criação do Fundef em 1996 e sua substituição, em 2006, pelo Fundeb.

Para entender a construção e o funcionamento do Fundeb é necessário acessar a leitura da redação original do artigo 60<sup>6</sup> do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, além de sua redação modificada, que deu origem ao Fundef.

Extrai-se da leitura sistemática dos dispositivos citados que a União deveria destinar 9% e os Estados, Distrito Federal e Municípios 12,5% de sua receita líquida de impostos para investir na expansão do ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo nos dez anos seguinte à promulgação do Texto Maior (ou seja, até o fim de 1998). Esse dispositivo deixa clara a escolha política de, no campo educacional, priorizar, naquele momento, o combate ao analfabetismo e a universalização do ensino fundamental.

No entanto, segundo autores da área da educação, não se verificou o efetivo cumprimento desse mandamento constitucional. Nesse sentido, José Marcelino de Rezende Pinto(2000) explica que: “enquanto, de uma forma geral, os estados e municípios (com exceção dos paulistas) cumpriram essa determinação, o mesmo não acontecia com o governo federal”.

Segundo o estudioso, a falta de efetividade da ordem constitucional e “as grandes disparidades no padrão de qualidade do ensino oferecido, existentes entre regiões e entre redes de ensino, levaram o governo federal a propor uma alteração na redação do art. 60 do ADCT” (PINTO, 2000, p.100), a qual levou à criação do Fundef.

Quanto a essa desigualdade entre as diferentes redes de ensino, é preciso considerar que, historicamente, essa homogeneidade não se fez presente na oferta do serviço educacional brasileiro. Romualdo Portela de Oliveira e Sandra Zábia Sousa (2010, p. 13) explicam que:

Ao analisar-se a educação no Brasil percebe-se a desigualdade inter e intrarregional, decorrente da assimetria entre as condições econômicas dos entes federados e a distribuição de competências previstas constitucionalmente, que indica o que cabe a cada um realizar no tocante ao provimento da educação para a população, resultando em diferentes condições de oferta.

Os autores referidos explicam que a origem dessa desigualdade remonta ao momento em que a educação passou a ser responsabilidade dos Estados (Ato Adicional de 1834 e é reforçado pela Constituição de 1891) e o serviço educacional oferecido por cada um deles diferencia-se significativamente, surgindo dois modelos paradigmáticos no trato da educação, descritos pelos autores da seguinte forma:

O que se manifesta nos estados do Sul e Sudeste que assumiram a responsabilidade pelo atendimento educacional e construíram, ao longo do Século XX, sistemas próprios de ensino, recorrendo subsidiariamente aos municípios;

O dos estados do Norte e Nordeste em que estes se omitiram de construir um sistema de ensino de massas e tal responsabilidade foi precariamente assumida pelos municípios (OLIVEIRA; SOUSA, 2010).

**6 Art. 60. 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.**

**Parágrafo único. Em igual prazo, as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional.**

Esta diferença deveu-se à estrutura tributária vigente à época, que permitiu aos Estados mais ricos assumirem diretamente a responsabilidade pela oferta do serviço educacional, enquanto os estados mais pobres acabaram por relegá-la a seus municípios (também pobres) (OLIVEIRA; SOUSA, 2010).

O artigo 60 do ADCT, em sua redação original, embora tenha fomentado o desenvolvimento da educação no país, dando prioridade à erradicação do analfabetismo, a partir da vinculação de verbas com esse objetivo, não demonstrou preocupação em mitigar as desigualdades regionais no âmbito educacional.

Em meio a esse contexto, a Emenda Constitucional nº 14 de 1996 altera a redação deste artigo e cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), com a proposta de “um critério mais razoável para a divisão dos recursos vinculados, de modo a que, minimamente, se articulassem aportes financeiros às respectivas responsabilidades” (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p. 17).

É preciso enfatizar que o Fundef não criou novas fontes de receita para a área da educação, apenas determinou e instrumentalizou uma subvinculação dos recursos já existentes para o ensino fundamental. A composição do fundo se deu pela subvinculação de 60% dos recursos de aplicação obrigatória por Estados e municípios (art. 212 CF/88) à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração digna do magistério. Quanto à União, esta era obrigada a aplicar 30% dos recursos para a erradicação do analfabetismo, para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e para a complementação do Fundef.

O fundo direcionava-se apenas ao ensino fundamental, criando padrões diferentes para o ensino básico e induzindo os alunos a frequentarem escolas de redes de ensino diferentes. Além disso, deve-se observar que o Fundef dirigia-se apenas à rede regular de ensino fundamental, tendo impacto negativo no atendimento educacional de jovens e adultos (EJA), na educação infantil e na rede especial de ensino (PINTO, 2007).

Foi muito questionada a maior liberdade dada à União na aplicação dos recursos vinculados, o que implicaria em menor responsabilidade da União em comparação aos estados e municípios. O fato de a subvinculação ter sido estipulada pelo prazo pré-determinado de 10 anos, contados da publicação da Emenda Constitucional nº 14 de 1996, trouxe à baila questões relacionadas à dificuldade de planejamento e à insegurança política e administrativa para os gestores subnacionais.

Nesse cenário, as fortes críticas direcionadas ao Fundef quanto à primazia dada ao ensino fundamental em relação às outras etapas do ensino básico, o grande impacto indutor que o Fundef apresentou no processo de municipalização e a proximidade do fim do prazo estabelecido pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996 levaram à edição da Emenda Constitucional nº 53 de 2006, que alterou novamente o artigo 60 do ADCT, criando o Fundeb.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério é regulamentado pela Lei nº 11494/2007 e pelo Decreto 6.253/2007 e seu prazo de vigência previsto é até o 14º ano após a publicação da emenda, ou seja, até 31 de dezembro de 2019.

O Fundeb manteve quase integralmente a lógica de funcionamento do Fundef. Comporta esclarecer que se tratam, na realidade, de 27 fundos de natureza contábil, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, compostos pelas receitas abaixo discriminadas:

**Quadro 2: Tributos componentes do Fundeb**

Estados e Distrito Federal	20 % sobre: Quota estadual do ICMS; Quota estadual do IPVA; Imposto sobre Transmissão Causa Mortis; Fundo de Participação dos Estados; Quota estadual IPI-Exportação.
Municípios	20 % sobre: Quota municipal do ICMS; Quota municipal do IPVA; Quota municipal do ITR; Fundo de Participação dos Municípios.
União	Complementa o valor do Fundeb com 9,5 bilhões nos 3 primeiros anos, após os quais o valor da complementação passa a ser, no mínimo, 10% da contribuição dos estados e municípios. Pode gastar até 10% do valor de complementação para auxílio de projetos.

Fonte: Lucena (2013)

As receitas são repassadas aos fundos, de forma automática, nos mesmos prazos das fontes que a compõem, por meio de depósito em conta específica do Banco do Brasil. A distribuição de seus recursos se dá na proporção da matrícula dos alunos na educação básica presencial pública de cada rede de ensino e também nas escolas conveniadas sem fins lucrativos (creches e pré-escolas até o ano de 2016 e educação especial exclusiva), com base no Censo do MEC do ano anterior. Esse modo de distribuir os recursos, segundo Cesar Callegari (2013, p. 244), “sintetiza a valia maior do Fundeb: (...) tornar o aluno um fator de receita, deixando de ser apenas um fator de despesa”.

Deve-se atentar para o fato de que os fatores de ponderação do custo-aluno são diferentes em cada etapa e modalidade de ensino, o que gera críticas por parte de educadores que questionam os critérios utilizados para seu estabelecimento. Por outro lado, essa diferença dos fatores pode ser vista como instrumento para direcionar os esforços dos gestores para determinadas etapas escolares, auxiliando o fluxo pelas etapas de ensino.

Quanto à utilização dos recursos do fundo, além da necessária observação das regras dos artigos 70 e 71 da LDB, os quais estipulam o que é ou não despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, manteve-se a determinação já existente no Fundef de que 60% dos recursos do fundo sejam destinados ao pagamento dos professores em efetivo exercício no magistério. Como novidade do Fundeb, criou-se a possibilidade de que 10% do valor da complementação da União seja direcionada a projetos para melhoria da qualidade da educação básica em regime de colaboração entre as unidades federativas.

De forma resumida, as principais diferenças entre o Fundef e o Fundeb foram organizadas no quadro a seguir:

**Quadro 3: Comparação entre Fundeb e Fundef**

Característica	FUNDEF	FUNDEB
Composição dos recursos	ICMS+FPE+FPM+IPI-Exp. + LC 87/96	ICMS+FPE+FPM+IPI-Exp. + LC 87/96 + IPVA+ ITR +ITCD
Alíquota	15%	20%
Complemento da União	Segundo a EC 14: garantir mínimo igual à média (o que equivaleria a cerca de R\$ 5 bilhões/ano) Real: R\$ 314 milhões em 2006	R\$ 9,5 bi em 3 anos (depois: mínimo 10% da contribuição de estados e municípios)
Critério de repartição dos recursos entre estados e municípios	Alunos no Ensino Fundamental Regular público	Alunos da educação básica presencial: pública + conveniadas [creche e pré (por 4 anos) e ed. Especial exclusiva]
Recursos da complementação da União para projetos	Não existe	Até 10% (para estados que recebam a complementação)
Profissionais do magistério	60%	60%
Piso salarial nacional	Omite	Lei 11738 de 2008 (estabelece R\$ 950,00 para 40 h semanais; hoje esse valor é de R\$ 1.917,78)
Custo-aluno qualidade	A ser implantado a partir de 31/12/2001 (Obs: nunca foi)	Previsto no mais recente Plano Nacional de educação (meta 20.2), com prazo de 2 anos para ser implantado.

Fonte: Tabela retirada originalmente de PINTO (2007) e atualizada pelos autores.

É interessante observar que, apesar do Fundeb apresentar alíquota e número de imposto subvinculados maiores do que o Fundef, o número de alunos a serem atendidos com essas verbas também aumentou substancialmente. Assim, a mudança do Fundef para o Fundeb não necessariamente representou um aumento

de verbas capaz de melhorar a qualidade do ensino oferecido. Segundo Pinto (2007), a alteração no valor oferecido por aluno foi muito pequena.

Por outro lado, a determinação para que a União complementasse o valor repassado pelos “Fundefs” (e, posteriormente, pelos Fundebs) aos Municípios, com base em um valor mínimo comum por aluno, foi extremamente festejada pela comunidade educacional. Não obstante isto, as expectativas não se tornaram realidade e a criação do fundo não promoveu uma mudança substancial nos valores gastos por aluno/ano, devido aos patamares mínimos de gastos serem muitos baixos, reduzindo a complementação da União a valores insuficientes para o cumprimento da função preconizada pela legislação.

Há, na realidade, muitas críticas quanto ao modo como a complementação da União se dá, mas para entendê-las é preciso fazer uma análise que abranja outros dois conceitos: o valor aluno/ano mínimo nacional e o padrão mínimo de qualidade.

Segundo o artigo 60, V do ADCT :

A União complementará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal.

O mencionado inciso VII do artigo 60 do ADCT determinava que o valor total da complementação da União fosse de 2 bilhões de reais no primeiro ano de vigência dos fundos (2007), 3 bilhões no segundo (2008), 4,5 bilhões no terceiro ano (2009) e, no mínimo, 10% dos despendido por estados e municípios a partir do quarto ano.

Segundo Callegari (2013), o valor aluno/ano mínimo nacional é um “valor de referência relativo às séries iniciais do Ensino Fundamental urbano e não poderá ser inferior àquele fixado nacionalmente no último ano do Fundef”. Sua importância é enorme, vez que se relaciona intrinsecamente com a complementação da União, bem como com o reajuste do piso nacional do magistério.

Houve enorme polêmica quanto ao modo de fixação dos valores mínimo nacionais. À época do Fundef, estudiosos como Martins (2004, p. 184) afirmaram que o artigo 6º, §1º da Lei 9.424/96 indicava a intenção do legislador de que:

(...) o parâmetro para determinar a ação complementar da União fosse a média nacional de capacidade de investimento por aluno do ensino fundamental, com os recursos separados para o FUNDEF. Os recursos federais seriam encaminhados aos Estados cujo valor aluno/ano não alcançasse essa média nacional, que seria o valor mínimo anual nacional, por aluno.

Ou seja, o valor da complementação da União dependeria do valor mínimo nacional, o qual corresponderia a uma média nacional da capacidade de investimento por aluno com os recursos do Fundo.

Outros pesquisadores relacionaram a complementação da União com o padrão mínimo de qualidade previsto no parágrafo primeiro do artigo 211 da Constituição Federal<sup>7</sup>. Entretanto, não houve a estipulação desse padrão mínimo de qualidade, e a interpretação do Poder Executivo quanto à sua complementação diferiu da apresentada acima.

Na prática, é o valor mínimo destinado para a complementação da União que determina o valor aluno ano/ mínimo nacional. Para melhor explicar a relação entre esses valores, colaciona-se a baixo as etapas de sua definição, segundo a nota explicativa anexada à Lei nº 11.494 de 2007:

1. Ordenação decrescente dos valores anuais por aluno obtidos nos Fundos de cada Estado e do Distrito Federal.
2. Complementação do último Fundo até que seu valor anual por aluno se iguale ao valor anual por aluno do Fundo imediatamente superior.
3. Uma vez equalizados os valores anuais por aluno dos Fundos, conforme operação 2, a complementação da União será distribuída a esses dois Fundos até que seu valor anual por aluno se iguale ao valor anual por aluno do Fundo imediatamente superior.
4. As operações 2 e 3 são repetidas tantas vezes quantas forem necessárias, até que a complementação da União tenha sido integralmente distribuída, de forma que o valor anual mínimo por aluno resulte definido nacionalmente em função dessa complementação (CALLEGARI, 2013, p. 240)

<sup>7</sup> Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (Grifo nosso).

Assim, o que se observa é a estipulação de valores anuais bem inferiores ao valor médio nacional. Esta situação é muito criticada pelos acadêmicos e profissionais da área que apontam que a maneira com que a União complementa os valores dos Fundos não cumpre integralmente o papel redistributivo e equilibrador que era esperado e necessário.

O novo PNE, com suas referências expressas (metas 20.6, 20.7 e 20.10) a (i) determinação de um custo aluno qualidade<sup>8</sup>, (ii) sua implementação como parâmetro para o financiamento da educação básica e (iii) complementação da União para que Estados e Municípios atinjam esse padrão, é uma resposta a essas críticas.

A despeito das críticas, o modelo introduzido pelo Fundef e ampliado pelo Fundeb consolidou-se nesses quase 20 anos como um modelo hegemônico de financiamento da educação, presente em todos os municípios brasileiros, constituindo, sem dúvida, a principal fonte de financiamento da educação básica nos municípios brasileiros.

Ressalta-se, contudo, que um desenho pensado pela lógica do financiamento e sua equidade necessita atender também requisitos de *accountability*, composto por atores e inovações institucionais, como se verá a seguir.

#### *Atores do sistema de accountability do Fundeb*

Conforme dito, o Fundeb foi pensado de forma prioritária pelo prisma do equilíbrio da alocação dos recursos, com um desenho próprio de *accountability*, o qual será descrito, visando a análise, tendo como foco a gestão municipal do Fundo.

No âmbito municipal, tem-se como ator principal, em termos executivos, a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente, responsável pela gestão do fundo, em especial da sua conta única e específica (Art. 17 da Lei nº 11.494/2007 e Art. 8 do Decreto nº 6.253/2007) e tem um sistema de *accountability* com três atores: (i) O controle interno municipal, previsto no Art. 74 da Constituição Federal e no Art. 26 da Lei nº 11.494/2007, que pela sua insipiente, temos um cenário de órgãos ainda pouco estruturados e por vezes, nem implementados (CONACI, 2014); (ii) a Câmara dos Vereadores, órgão do legislativo municipal, que tem como funções constitucionais a fiscalização do Poder Executivo, por força dos artigos 30, 70 e 71 da Constituição Federal e uma novidade institucional, herdada do Fundef, (iii) o Conselho de Acompanhamento e Controle Social-CACS do Fundeb.

Estudos de Braga (2015), a partir de dados de fiscalização da Controladoria-Geral da União (CGU), indicam fragilidades na atuação desses conselhos do Fundeb, em especial quanto a capacitação dos conselheiros, a falta de apoio para o funcionamento, um baixo acompanhamento da gestão e ainda, a restrição no acesso aos recursos geridos, com a construção de um modelo de controle social preponderantemente técnico, na centralidade da emissão de um parecer, em detrimento do sofrível aspecto político-participativo.

Ainda na esfera local, conforme prescrito no Art. 27 da Lei do Fundeb, a prestação de contas regular do Fundo e a fiscalização cabe aos Tribunais de Contas Estaduais<sup>9</sup>, com a atuação do Ministério Público Estadual (Art. 29 da Lei) no âmbito de sua competência, admitida a atuação do Ministério Público Federal por conta de entendimento do Supremo Tribunal Federal e pelo Art. 29, §2º da Lei nº 11.494/2007.

Nos municípios que recebem a complementação da União para atingir o valor mínimo por aluno, o entendimento dominante é que eles são objeto de fiscalização pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e da CGU, tema controverso pela ambiguidade da Lei, e que foi objeto de regulamentação infra legal pelo TCU dois anos após a promulgação da Lei do Fundeb, pela publicação da Instrução Normativa nº 60 /2009, que indica no

<sup>8</sup> Conforme Lei do PNE (Lei nº 13.005/2014), o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) é Custo Aluno Qualidade – CAQ é um parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar. É uma inversão da lógica de mínimos possíveis para o necessário para suportar financeiramente uma Educação de qualidade.

<sup>9</sup> Há, no Brasil, dois Tribunais de Contas Municipais: o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, tendo em vista que a abertura de novos tribunais de contas municipais foi vedada pela Constituição Federal de 1988. Quanto aos Tribunais de Contas dos Municípios, órgãos estaduais responsáveis pelo julgamento das contas dos municípios, e que existem apenas nos estados da Bahia, Ceará, Pará e Goiás.

seu Art. 10 que o TCU atuará em órgãos municipais que recebem a complementação da União, podendo aplicar multas e, no caso de dano ao erário, determinar a instauração do procedimento de Tomada de Contas Especiais que seguirá para o Tribunal de Contas Estadual, objeto da prestação de contas. Este entendimento estende a competência a CGU por força do Art. 70 e 74 da Constituição Federal.

Desse modo, nos municípios que recebem a complementação da União, conforme o Quadro IV, existe uma fiscalização concorrente com um acréscimo de atores, ampliando quantitativamente o sistema de *accountability* do Fundeb.

**Quadro 4: Evolução da complementação de recursos da União ao Fundeb.**

Ano	Complementação da União (Bilhões de Reais)	Estados
2007	2,012	AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI
2008	3,174	AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI
2009	5,071	AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI
2010	5,831	AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI
2011	9,328	AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI
2012	10,372	AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI
2013	9,180	AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI

Fonte: Tesouro Nacional/FNDE

Verifica-se assim uma múltipla e complexa estrutura de *accountability* da gestão municipal do Fundeb, com o controle interno, externo, social e o Ministério Público, interações interfederativas como o Fundeb e que tem uma visível centralidade na ação do controle social, pela via dos CACS-FUNDEB.

Apesar dessa generosa rede de agências, as aparições do Fundeb nos periódicos revela problemas relevantes, sintetizados por Braga (2015) e pela Avaliação da Execução do Programa realizada pela CGU (BRASIL, 2013), indicando como problemas na gestão desvios de finalidade, falta de comprovação das despesas, irregularidades nas licitações e contratos, não observância do mínimo com a remuneração dos professores e movimentações fora da conta específica, o famoso “saque na boca do caixa”, sendo que esta última situação mobilizou o Governo Federal para, por meio do Decreto nº 7.507 de 27/06/2011, instituir medidas de promoção da transparência dos recursos do Fundeb e restrições a movimentações que não se deem de forma eletrônica, rastreável, fortalecendo a gestão do Fundo.

### **Análise do sistema de accountability do Fundeb**

Na análise do desenho de *accountability* do Fundeb, a luz da tipologia construída com base nos conceitos dos autores escolhidos, é possível se identificar virtudes e fraquezas dessa estrutura de gestão do fundo, para de forma propositiva, estabelecer novas práticas e novos resultados.

(i) A primeira questão é que o desenho da pretensa colaboração federativa possa favorecer, pela falta de segregações mais explícitas, situações, no mínimo, curiosas, pois:

(...) no federalismo de cooperação, de responsabilidades comuns entre os entes, na hora dos sucessos uma maximização da paternidade, que pode se transformar em evasivas no momento do escândalo. Da mesma forma, a participação social pode ser ver encilhada pela supremacia da democracia representativa, em um processo que sujeita a escolha a oferta de candidatos disponíveis. O poder, em suas diversas manifestações, pela sua natureza, vai tentar encontrar formas de burlar os mecanismos de sua mitigação em relação aos anseios coletivos. É a famosa briga do rochedo contra o mar... (BRAGA, 2015 a, p.1)

Assim, com múltiplos atores, de agências a instâncias de democracia participativa e representativa, o risco da difusão de responsabilidades é uma realidade no federalismo, e que se exemplifica no Fundeb, fruto de um desenho pensado na execução e que aposta no *accountability* pelo controle mútuo entre essas esferas, mas que não contam com uma coordenação estratégica desse processo, em lutas de autonomias e competências, nos quais os resultados jazem, por vezes, esquecidos.

(ii) Na aplicação mais estrita da tipologia de avaliação da *accountability*, utilizando-se como lócus de análise a Secretaria Municipal de Educação, tem-se que a transparência e a disponibilização de informações é fortalecida por vários diplomas legais, como a alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal pela Lei Complementar nº 131/2009 (Lei Capiberibe), o já citado Decreto nº 7507/2011, a Lei de Acesso a Informação (Lei nº 12.527/2011) e o Art. 30 da Constituição Federal de 1988, reforçados pela necessidade de disponibilização dos dados aos CACS do Fundeb, por força do Art. 25 da Lei nº 11.494/2007, que rege o fundo.

A robustez das normas de transparência – um processo em amadurecimento não só no Fundeb, mas no país como um todo – é compensada por uma baixa necessidade legal de exposição da motivação dos atos desenvolvidos e mais, pela carência de agregados avaliativos que permitam a mensurar os macro resultados do Fundeb no âmbito estratégico, entendendo-se aí ao nível nacional.

(iii) A Lei do Fundeb se limita a estabelecer que os gastos do fundo dar-se-ão na manutenção e desenvolvimento da Educação Básica, elencando um rol de despesas elegíveis, oriundas do Art. 70 e 71 da LDB (Lei nº 9.394/1996), o que dificulta uma responsabilização mais estratégica dos administradores municipais, ainda que as recentes discussões da Lei de Responsabilidade Educacional<sup>10</sup> apresentem essa pauta da qualidade em um plano mais factível, assunto que merece um debate mais aprofundado, pelas peculiaridades do uso de indicadores e responsabilização, quando se fala de políticas sociais.

(iv) Em relação a uma estrutura que favoreça a conformidade e os resultados, a carência de uma cultura de controles internos e de gestão de riscos, uma baixa adesão no plano estatal brasileiro às diretrizes do COSO-Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, como percebido na carência legislativa e como exemplificado no Acórdão nº 821/2014-TCU-Plenário, produz um cenário que contamina a gestão municipal, carente de corpo técnico e de capacitação, o que por si só já fragiliza essa dimensão controle no âmbito da gestão do Fundeb, em uma temática profunda que por si só demandaria um estudo autônomo.

(v) No que tange à sanção, no âmbito do sistema de *accountability* do Fundeb, temos um desenho de múltiplos atores com a capacidade punitiva e interventiva, com competências concorrentes e não em uma linha de supervisão, com a possibilidade de se gerar conflitos de competência e até interpretações dispare, como no caso do uso de recursos do Fundeb para o pagamento de aposentadorias<sup>11</sup> e ainda, a geração de desigualdades desse caráter sancionatório, pelas diferentes atuações dos Tribunais de Contas Estaduais (DAVIES, 2001; TREVISAN, 2003) e pela inserção de players robustos, como a CGU e o TCU, em determinados municípios, o que traz, por vezes, o assunto para a pauta nacional.

A concorrência entre esferas fiscalizatórias pode gerar a eficiência, mas pode ser fonte de conflitos, lacunas, inseguranças e concentrações de atuação e no que se refere ao foco da atuação da instituição, essa difusão gera possibilidades de protelações e de fugas, por romper a ideia linear de um “fiscalizador natural<sup>12</sup>” e de níveis de supervisão.

<sup>10</sup> Conforme Plano Nacional de Educação -20.11) aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais.

<sup>11</sup> Vide caso concreto em <http://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2013/09/mp-investiga-suposta-improbidade-no-uso-de-verbas-do-fundeb-no-rn.html>

<sup>12</sup> A similitude do conceito jurídico do Juiz natural, que estabelece que devem haver regras objetivas de competência jurisdicional, garantindo a independência e a imparcialidade do órgão julgador.

(vi) Já no campo da discussão do sistema de *accountability* propriamente dito, nos aspectos horizontais, do controle mútuo, as perdas se dão pelo desequilíbrio entre as agências, dispersas em diversos níveis federativos, o que pode gerar conflitos e não equilíbrio. Temos agências de fiscalização e sancionamento federais, municipais e estaduais, problema que se repete em outros programas descentralizados da Educação, dado que a lógica destes programas no federalismo é focada na distribuição de recursos, com uma baixa relevância dessa dimensão de *accountability*.

No que tange às interações verticais, pela linha eleitoral, esta é contemplada na responsabilização do gestor se dar no nível municipal, com recursos segregados na Educação e vultosos proporcionalmente nos municípios no que afeta ao Fundeb, o que facilita a percepção de sua aplicação. Por exemplo, os estudos de Ferraz & Finam (2007) demonstram que a liberação dos resultados de auditoria da CGU tiveram um impacto significativo sobre o desempenho dos candidatos municipais, e que esses efeitos foram mais pronunciados nos municípios onde existia rádio local presente para divulgar as informações, raciocínio que nos permite inferir que a interação da população, mediada pela dimensão horizontal dos órgãos de controle, permite a sanção e a responsabilização dos gestores municipais de políticas sociais, independente da origem dos recursos, importando a “gestão percebida”, o que se aplica ao Fundeb.

Na verticalização, na linha do controle social, os CACS-Fundeb tem um desenho paritário e técnico-burocrático que não possibilita, na prática, a mediação cotidiana dos sindicatos e movimentos sociais (BRAGA, 2015) com a gestão local, impedindo a interação que traga resultados, não permitindo a interação com a dimensão horizontal, pela falta de normativos que empoderem esses conselhos junto aos órgãos de controle, como apontado pela CGU na avaliação do Fundeb (BRASIL, 2013).

Face ao exposto, a análise da sinergia entre os atores verticais e horizontais se mostra prejudicada pela falta de coordenação e até de fluxos de trabalhos e de informações, do trato de denúncias, o que impossibilita parcerias mais destacadas. No caso dos conselhos, interações dos diversos conselhos no âmbito regional e nacional, com a interação com os órgãos de controle, propiciaria uma rede de informações e de aprendizado que fortaleceria em muito a sinergia, rompendo essa visão atomizada do Fundeb no que tange a *accountability*.

De forma sintética, a análise indica que nem sempre a quantidade de atores em um sistema de *accountability* implica em qualidade desta, exigindo coordenação, fluxos de informação, controles mútuos equilibrados e sinergia local e mais ampla, em um movimento orquestrado que realmente possibilite o controle e a garantia dos atingimentos da política, com a construção de diagnósticos globais e norteadores, o que não se vê no Fundeb, dissociando-se o financiamento da governança da política, de forma fragmentada e que fragiliza a gestão.

Resgatando as reflexões de Braga (2011), tem-se que as discussões reinantes nas movimentações que precedem a votação do Plano Nacional de Educação foram na órbita da questão dos 10% do Produto Interno Bruto como referência na aplicação de recursos orçamentários para a educação. Entidades sindicais, organizações do terceiro setor, políticos, intelectuais, professores universitários, secretarias de educação, associações de estudantes; enfim, diversos atores se organizam em um coro unísono na questão do orçamento como elemento central na luta pela garantia de uma educação de qualidade social que permitisse os avanços desejáveis – e necessários – do país, e que para se tornar realidade demanda recursos para custear equipamentos, bons salários e atividades de suporte adequados, nas pautas apresentadas no presente artigo, quando das discussões de equalização e quantidade de recursos que permearam a idealização do modelo Fundeb/Fundef.

Entretanto, como forma de alavancar os avanços nessa política, ideia corroborada pelas experiências de outros países e ainda, pela necessidade de superar o ônus da imensa dívida educacional que arrastamos gerações a fio, em processos iniciados no Brasil colônia, a luta por mais recursos é válida e legítima, considerando-se, tão somente, que lutar apenas pelo aumento da participação no orçamento da Educação separa a discussão do financiamento da reflexão sobre seus mecanismos de *accountability*, que atuam como instrumentos de garantia da efetiva materialização desses recursos junto às comunidades beneficiadas, possibilitando a conversão dos

créditos orçamentários em uma educação de qualidade social, na escola adequada, no professor bem pago, no acesso ao material didático, como no fortalecimento de arranjos institucionais, para que se possa exercer o controle sobre os recursos, principalmente de forma democrática.

## Conclusão

Após uma revisão teórica de *accountability* na construção de uma tipologia de análise, com uma dimensão na instituição gestora e outra no sistema ao qual ela está submetida, o artigo analisou a descentralização da política educacional no contexto do federalismo brasileiro, de cooperação, que carece ainda de um desenho sistêmico que dê conta desses múltiplos atores frente à necessidade de um agir eficaz e eficiente, em especial nas políticas públicas construídas a partir de parcerias intrafederativas, como o é a política pública educacional, exemplificada pelo Fundeb.

O artigo demonstrou as dificuldades de *accountability* em um sistema federativo, com entes autônomos, no qual os controles mútuos são substituídos por redes desiguais de atores em colaboração, com riscos concorrenciais de conflitos, lacunas e assimetria de informações.

Apresenta-se como oportunidade de melhoria as possibilidades de empoderamento dos conselhos e o incremento da transparência, o que fortalecerá a dimensão vertical possibilitando espraiar esse robustecimento para a dimensão horizontal, pela indução e pela pressão por melhores serviços.

Chama a atenção também a necessidade de se fortalecer, no âmbito institucional, os controles internos das secretarias municipais e as estruturas de controle interno municipal e os tribunais de contas estaduais e municipais, com exemplos alvissareiros como a avaliação realizada em conjunto pelos Tribunais, no Ensino Médio (NARDES, 2014), buscando uma coordenação que possibilite mitigar as ações conflitantes e fortalecer a sinergia entre as agências fiscalizadoras no âmbito educacional, na lógica de camadas, de linhas de defesa que se complementam e que se controlam mutuamente<sup>13</sup>, sem perder de vista autonomia e as desigualdades regionais.

O desenho de *accountability* do Fundeb necessita ser repensado, casado com a discussão da Lei de Responsabilidade Educacional e do Sistema Nacional de Educação, para que nessa lógica federativa, de recursos e competências, possamos ter recursos efetivos que impeçam a captura de orçamentos vultosos e de finalidade tão relevante para o desenvolvimento do país, que contemplem a ação técnica em um viés horizontal, mas que dê vez e voz a população em suas diversas formas de organização.

## Referências

- ABRÚCIO, F. L. Desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, J. Administração Pública: Coletânea. Brasília: Unesp/ENAP, 2010. p. 537-548.
- ARRETCHE, M. T. S. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.
- BRAGA, M. V. A. Conselhos do Fundeb: participação e fiscalização no controle social da educação. Curitiba: Appris, 2015.
- \_\_\_\_\_. A sociedade que desejamos é possível sem *accountability*? Jus Navigandi. Piauí, 2015 A. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/37976/a-sociedade-que-desejamos-e-possivel-sem-accountability>>.. Acesso em: 13 jun. 2015.
- \_\_\_\_\_. Projetos governamentais descentralizados-O que a gerência de riscos pode contribuir para a qualidade dos serviços prestados nesse modelo? In: Braga, M. V. A. (Coord.). Controle interno: estudos e reflexões-Belo Horizonte: Fórum, 2013.

13 Conforme IIA (2013)

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação: queremos 10% sem 10%. Revista Jus Navigandi Teresina, ano 16, n. 3023, 11out.2011. Disponível em:<<http://jus.com.br/artigos/20186>>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em:< <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em:13 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em:13 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Legislação, Brasília. 1996. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em:13 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.494*, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em:13 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 6.253*, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em:13 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 22 -Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Brasília, 2013. Disponível em:<<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em:13 jun. 2015.

CALLEGARI, C. O financiamento da Educação Básica in Todos pela educação (org.). Justiça pela qualidade na educação. Editora Saraiva, 2013, p. 223-265.

CENEVIVA, R. *Accountability*: novos fatos e novos argumentos: uma revisão da literatura recente. Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. São Paulo, SP, 2006.

COHEN, E.; FRANCO, R. Gestão social: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais. Brasília: ENAP, 2007. 292 p.

CONACI – Conselho Nacional de Controle Interno. Panorama do Controle Interno no Brasil/Organizadores: Gustavo Gonçalves Ungaro e Raphael Rodrigues Soré. Brasília: CONACI, 2014.

CURY, C. R. J. Os desafios da construção de um sistema nacional de educação. In: BRASIL, Ministério da Educação. Coletânea de textos da CONAE (Tema Central e colóquios). Brasília: CONAE/MEC, 2010.

DAHL, R. Poliarquia. São Paulo, Edusp, 1997.

DAVIES, N. Tribunais de contas e Educação: quem controla o fiscalizador dos recursos? Brasília: Plano Editora, 2001.

FÉLIX ROSAR, M. F. A municipalização como estratégia de descentralização e desconstrução do sistema brasileiro. In: Oliveira, D. A. (Org.). Gestão democrática da educação: Desafios contemporâneos. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 105-140

FERRAZ, C.; FINAN, F. Exposing corrupt politicians: the effect of Brazil's Anti-Corruption Program on Electoral Outcomes. IZA DiscussionPapers, n. 2836, 2007.

GOMES, E. C. S. G. O financiamento da Educação Básica no Brasil, in ABMP, Todos pela educação (org.). Justiça pela qualidade na educação. Editora Saraiva, 2013, p. 266-287.

IIA BRASIL- Instituto de Auditores Internos do Brasil. Declaração de Posicionamento do IIA: as três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles. IIA Brasil. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.iiabrasil.org.br/>>. Acesso em:13 jun. 2015.

KOPPELL, J. G. S. World rule: *Accountability*, legitimacy, and the design of global governance. Universityof Chicago Press, 2010.

LUCENA, E. V. Competência material, distribuição orçamentária e seu relacionamento com acesso a Educação Básica. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito)-Universidade de São Paulo/Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, 2013. 133 f.

MAINWARING, S. Introduction: Democratic *Accountability* in Latin America. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford, Oxford University Press, 2003.

MARTINS, P. S. Fundeb, federalismo e regime de colaboração. Campinas, SP/Brasília, DF: Autores Associados/Faculdade de Educação da UnB. 2011

MARTINS, R. C. R. *Direito à educação: uma questão de justiça*. Editora Malheiros, 2004.

NARDES, J. A. R.; ALTOUMANIAN, C. S.; VIEIRA, L. A. G. *Governança Pública: o desafio do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

O'DONNELL, G. *Horizontal Accountability: The legal institutionalization of mistrust*. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford, Oxford University Press, 2003.

\_\_\_\_\_. *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*. Luá Nova, nº 44, São Paulo, 1998.

OECD. Avaliação da OCDE sobre o sistema de integridade da Administração Pública Federal brasileira: Gerenciando riscos por uma administração pública íntegra. Brasília: Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2011. 55 p

OLIVEIRA, L. C. P.; FALEIROS, S. M.; DINIZ, E. H. *Information systems in decentralized social policies: an analysis of the federal coordination and management practices*. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 23-46, fev. 2015 Disponível em <<http://www.scielo.br/>>. acesso em 14 jun. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121675>.

OLIVEIRA, R. P.; SOUSA, S. Z. O federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010, p. 13-37.

PESSANHA, C. F. *Accountability e Controle Externo no Brasil e na Argentina*. In: GOMES, A. C. (Coord.). *Direitos e Cidadania: justiça, poder e mídia*. Rio de Janeiro, FGV Editora, pp. 139-167, 2007.

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

\_\_\_\_\_. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302007000300012&script=sci\\_arttext&tlang=andothers](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302007000300012&script=sci_arttext&tlang=andothers)>. Acesso em 17 de julho de 2015.

SCHEDLER, A. *Conceptualizing Accountability*. In: Schedler, A.; Diamond, L.; Plattner, M. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. LynneRienner Publisher, 1999. P. 13-27.

SILVA, V. A. *Federalismo e articulações de competências no Brasil*. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. *Administração Pública: Coletânea*. Brasília: Unesp/ENAP, 2010. p. 549-570

TREVISAN, A. M. *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*. 4 Ed. Cotia-SP: Ateliê Editorial, 2003.

# Contribuições do Plano de Ações Articuladas às políticas de valorização docente em municípios brasileiros<sup>1</sup>

Contributions of Articulated Actions Plan to teacher valorization policies in Brazilian municipalities

Contribuciones del Plan de Acciones Articuladas a las políticas de reconocimiento a los maestros en los municipios brasileños

---

**Elisangela Alves da Silva Scaff<sup>2</sup>**  
**Fabiana Rodrigues dos Santos<sup>3</sup>**

## Resumo

O presente texto discute as contribuições do Plano de Ações Articuladas (PAR) para a efetivação de conquistas relativas à valorização docente. O lócus da pesquisa é constituído por cinco municípios do estado de Mato Grosso do Sul, nos quais foi realizado levantamento documental e entrevistas com os coordenadores do PAR. Tomou-se com fonte secundária, jornais eletrônicos dos municípios. Os dados apontam que o PAR desempenha importante papel na indução dos municípios à regulamentação das normativas atinentes à valorização docente, no entanto, o estabelecimento do compromisso por parte dos municípios nem sempre se reverte em ações voltadas ao seu cumprimento.

Palavras-chave: Planejamento Educacional; Valorização Docente; Plano de Ações Articuladas.

## Abstract

This paper discusses the contributions of the Articulated Actions Plan (PAR) for achieving gains on the teacher appreciation. The research locus consists of five municipalities in the state of Mato Grosso do Sul, where it was held documentary survey and conducted interviews with the PAR coordinators. As secondary source, electronic newspapers of the municipalities. The data indicate that the PAR has played an important role in the induction of federative sites regarding to the regulation of rules relating to teacher appreciation, however, the establishment of the commitment by the municipalities not always reverts into actions to its compliance.

Keywords: Educational Planning; Teacher Appreciation; Articulated Actions Plan.

---

<sup>1</sup> Texto elaborado a partir de pesquisa financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pela Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul- FUNDECT.

<sup>2</sup> Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo. Professora da Universidade Federal da Grande Dourados. E-mail: elisangelascaff@ufgd.edu.br

<sup>3</sup> Mestre em Educação pela Universidade Federal da Grande Dourados. E-mail: farodriguesbressa@hotmail.com

## Resumen

Este artículo analiza las contribuciones del Plan de AccionesArticuladas (PAR) para la realización de ellogro de la apreciación de los docentes. El locus de la investigación consiste en cinco municipios en el estado de Mato Grosso do Sul, en el que se llevó a cabo la encuesta documental y entrevistas con los coordinadores del PAR. Se llevó con fuente secundaria periódicos electrónicos de los municipios. Los datos indican que el PAR juega un papel importante en la inducción de los municipios para la regulación de los reglamentos relacionados con la apreciación del profesor, sin embargo, el compromiso del establecimiento por los municipios no siempre vuelve a las acciones encaminadas a su cumplimiento.

Palabras clave: Planificación de la Educación;Apreciación del profesor; Plan de AccionesArticuladas.

## Introdução

As reformas educacionais realizadas pelo governo brasileiro na década de 1990 têm vinculado a busca da qualidade do ensino ao desempenho dos docentes, de forma que esse tema vem merecendo crescente atenção na agenda das políticas públicas, o que abre perspectivas promissoras para sua valorização (BALZANO, 2007).

Na esfera legal, a Constituição Federal de 1988 define os princípios e orientações gerais para a valorização do magistério em seu artigo 206, inciso V, que preconiza a “valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas”(BRASIL,1988).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) Lei n.9394/1996 prescreve que os sistemas de ensino devem promover a valorização dos profissionais da educação a partir do piso salarial profissional nacional, aperfeiçoamento contínuo, condições adequadas de trabalho, progressão funcional, entre outros (BRASIL, 1996a).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)<sup>4</sup> garante, por meio de seu mecanismo de distribuição de recursos, que a maior parte das receitas vinculadas à educação, no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, seja aplicada na educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio e em suas diversas modalidades) e na valorização dos profissionais em educação, promovendo uma melhor distribuição destes recursos.

A Lei nº 11.738/2008 que institui e regulamenta o Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica em seu artigo 2º, inciso IV, reconhece que o trabalho docente não se limita à sala de aula e, portanto, afirma a obrigatoriedade de composição da jornada de trabalho observando-se o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para desempenho das atividades de interação com os educandos (Brasil, 2008b). Embora essas legislações tenham registrado avanços em relação ao tema em nível nacional, no plano local ainda são muitos os desafios atinentes à implantação da referida Lei. Exemplo disso está na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) movida por governadores de vários estados brasileiros em 2008 e julgada improcedente pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no ano de 2011.

A resistência ou incapacidade dos entes federativos em cumprir com o estabelecido pela Lei 11.738/2008 tem gerado disparidades no que se refere ao salário e carreira entre os diferentes estados, Distrito Federal e os mais de cinco mil municípios existentes no país, sendo este um entre vários aspectos que interferem na qualidade educacional pretendida, segundo estabelece o Plano de Metas Compromisso Todos pela

<sup>4</sup> Fundo de natureza contábil, de âmbito estadual, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentado pela Lei n.11.494/2007 e pelo Decreto n. 6.253/2007, implantado a partir de janeiro de 2007.

Educação, ao definir como uma de suas 28 metas: “XIII - implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho” (BRASIL, 2007).

A fim de conferir materialidade às diretrizes estabelecidas por tal plano em âmbito local, o Ministério da Educação (MEC) criou o Plano de Ações Articuladas (PAR), por meio do Decreto nº 6.094/2007, “...instrumento jurídico para a consolidação de um regime de colaboração entre a União e os entes federativos” (FERREIRA, 2014, p.614) que estabelece apoio técnico e financeiro aos estados e municípios para que cumpram as metas do Compromisso Todos pela Educação.

Passados mais de cinco anos desde a assinatura de tal Compromisso por todos os entes federativos brasileiros, desenvolveu-se pesquisa com o objetivo de analisar as contribuições do PAR em relação à valorização docente no que diz respeito a duas categorias: remuneração e carreira. O lócus da pesquisa é constituído por cinco municípios de Mato Grosso do Sul, assim distribuídos: 02 municípios com população abaixo de 50 mil habitantes (Naviraí e Coxim), 1 município com população entre 51 e 100 mil habitantes (Ponta Porã) e 2 municípios com população acima de 100 mil habitantes (Dourados e Corumbá).

A pesquisa foi desenvolvida por meio de levantamento documental realizado nos cinco municípios selecionados, contemplando especificamente os Planos de Ações Articuladas elaborados pelos municípios para o período de 2011 a 2014 e os planos de carreira dos profissionais de educação vigentes, de forma a estabelecer relações entre eles. Realizou-se também entrevistas com os coordenadores do Plano de Ações Articuladas (PAR) nos cinco municípios, com vistas a identificar a relação que se estabelece no circuito local entre ambos os planos em análise. Tomou-se com fonte secundária os jornais eletrônicos dos municípios e da região, a fim de apreender o movimento de negociação entre os sindicatos municipais e as Prefeituras no processo de concretização da política de valorização docente nos municípios em análise.

## **Perspectivas de valorização docente a partir da década de 1990**

Condição essencial para a efetivação das políticas para a valorização docente está na regulamentação da carreira e remuneração, ou seja, uma carreira regulamentada e um Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) são elementos fundamentais para o reconhecimento da docência como profissão e a desvinculação da representação que se fez (e se faz) do ensino comovocação e missão (DUARTE, 2013). Essa representação colaborou sobremaneira para o afastamento social da categoria dos professores como profissionais que lutam por seu sustento.

O Parecer n. 9/2012, elaborado pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE), ressalta a especificidade desse trabalho ao declarar que se trata de uma profissão que tem como objetivo formar cidadãos comprometidos com a transformação que a sociedade necessita. Esse Parecer fornece suporte às ações de reconhecimento e valorização social à docência, expressas pela oferta de uma carreira digna e uma remuneração apropriada ao trabalho deles esperado (GATTI; BARRETO, 2009). Nesta direção, a questão salarial docente se associa à discussão sobre a qualidade da educação no país e a atratividade da carreira e permanência nela, afinal, como afirmam Gatti e Barreto (2009), não é banal a perda de bons quadros profissionais que poderiam atuar nas escolas em favor de outras áreas profissionais.

O estudo realizado por Alves e Pinto (2011) confirma a remuneração insatisfatória de professores, sobretudo na comparação com outras profissões, o que pode ter influenciado na mudança no perfil dos sujeitos que buscam a profissão docente. Os dados consolidados nas análises do Exame Nacional do Ensino Médio indicam, entre os alunos que escolhem o magistério como profissão, aqueles que têm dificuldade

com a língua, com a leitura e escrita e compreensão de texto, a maioria oriunda de famílias das classes C e D, proveniente dos sistemas públicos de ensino e que tem apresentado, nas diferentes avaliações, um baixo desempenho, ou seja, alunos que tiveram dificuldades para chegar ao ensino superior, estudantes que, principalmente pelas restrições financeiras, tiveram pouco acesso aos bens culturais, como cinema, teatro e outros (GATTI et all, 2009).

Pesquisa coordenada por Gatti (2009) comprova que a falta de atratividade na carreira tem colaborado para que o ingresso nas licenciaturas tenha como público alunos com baixo potencial acadêmico. A autora aponta que a carreira docente mostrou-se mais atraente para jovens de um segmento social desfavorecido, que muitas vezes é acompanhado de uma escolarização precária, aspecto que deve ser enfrentado pelos cursos de formação inicial de professores e pelas políticas que os orientam (GATTI et all, 2009, p. 73).

Outro elemento que contribui para a pouca atratividade da carreira docente é a remuneração. Kuenzer e Caldas (2009) analisam que em função dos baixos salários, muitas vezes, os professores são obrigados a ampliar a jornada de trabalho, atuando em diversas escolas. As autoras afirmam que essa ampliação do tempo de trabalho, somada à diversificação de tarefas, faz com que os professores encontrem cada vez mais dificuldades na sua atuação profissional, deixando de lado a luta por melhores condições de trabalho e buscando simplesmente tempo para descanso.

Introduzido na Constituição Federal de 1988 como princípio, o Piso Salarial Nacional Docente (PSPN) se inscreve como uma das principais alternativas para a redução das desigualdades existentes no Brasil em relação à remuneração docente. Sua função social vai além da valorização salarial dos profissionais do magistério e se configura como um instrumento capaz de alterar a organização da escola por meio de uma maior disponibilidade desses profissionais na construção de melhores perspectivas de qualidade (MACHADO, 2010).

A Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008 que institui o PSPN, materializa um importante passo na mobilização em torno do reconhecimento e da valorização social do magistério. A chamada “Lei do Piso” veio regulamentar a carreira do magistério público em face do cumprimento aos dispositivos legais constantes na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 11.494/2007 que regulamentou o Fundeb originando, a posteriori, a Resolução do CNE, nº 02/2009 que aponta diretrizes técnicas sobre a profissão docente e os planos de carreira e remuneração.

O vencimento inicial estabelecido pela Lei 11.738 para o ano de 2008 é de R\$950,00 (Novecentos e Cinquenta Reais) para uma jornada de trabalho de até 40 horas semanais de um docente com formação em nível médio. O reajuste do piso é fixado anualmente, utilizando-se para seu cálculo o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007<sup>5</sup> (BRASIL, 2007a).

A data limite estabelecida para que os entes federados elaborem ou adequem seus planos de carreira e remuneração do magistério foi o dia 31 de dezembro de 2009. Diante dessa determinação legal, questionou-se por meio dos dados levantados nesta pesquisa: Entre os municípios selecionados, quais cumprem com a lei do piso no que se refere à remuneração docente? Quais cumprem a referida lei no que diz respeito ao tempo destinado à hora atividade? Quais elaboraram ou reelaboraram os planos de carreira docente? Quais as contribuições do PAR para a efetivação da valorização docente nos municípios pesquisados? Essas questões nortearão a segunda parte deste texto.

<sup>5</sup> Em janeiro de 2015, o valor do piso foi reajustado para R\$1.917,78 (Um mil, novecentos e dezessete reais e setenta e oito centavos), conforme determina o Artigo 5º da Lei No. 11.738/2008.

## **Valorização docente em municípios sul-mato-grossenses: contribuições do PAR**

O PAR, instituído pelo Decreto No. 6.094/2007, estabelece apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação aos estados e municípios brasileiros a fim de viabilizar o cumprimento das metas do Compromisso Todos pela Educação. O documento “Orientações gerais para a elaboração do PAR” (BRASIL, 2008b) detalha o processo de elaboração pelos entes federativos, que ocorre em duas fases distintas, primeiramente os estados e municípios desenvolvem o “Levantamento da Situação Escolar – LSE”, a ser realizado por uma comissão técnica local constituída por sujeitos sociais do segmento educacional, tais como dirigente municipal de educação, técnicos da secretaria municipal de educação e representantes dos diretores de escola, dos professores da zona urbana e da zona rural, dos coordenadores ou supervisores escolares, do quadro técnico-administrativo das escolas, dos Conselhos Escolares e, quando houver, do Conselho Municipal de Educação. Tal levantamento é elaborado por meio de preenchimento de um formulário no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec), que o Ministério da Educação disponibiliza em seu sitio eletrônico.

Os indicadores a serem contemplados pelos municípios estão organizados em torno das seguintes dimensões: 1) gestão educacional; 2) formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; 3) recursos pedagógicos; e 4) infraestrutura física das instituições escolares. Cada uma dessas quatro dimensões se subdivide em áreas, e cada área comporta diversos indicadores, como evidencia o detalhamento da Dimensão 1, subdividida em cinco áreas e vinte e oito indicadores, quais sejam:

Área 1 – Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino (7 indicadores).

Área 2 – Gestão de pessoas (9 indicadores)

Área 3 – Conhecimento e utilização de informação (6 indicadores)

Área 4 – Gestão de finanças (3 indicadores)

Área 5 – Comunicação e interação com a sociedade (3 indicadores) (BRASIL, 2011, p. 28).

O preenchimento do formulário no SIMEC consiste em atribuir nota aos indicadores pré-estabelecidos em cada dimensão. As notas atribuídas vão de um a quatro, de acordo com os seguintes critérios:

Critério de Pontuação 4 - A descrição aponta para uma situação positiva e não são necessárias ações imediatas. O que a Secretaria de Educação realiza na(s) área(s) pertinente(s) garante bons resultados nesse indicador.

Critério de Pontuação 3 - A descrição aponta para uma situação favorável, porém o município pode implementar ações para melhorar o seu desempenho.

Critério de Pontuação 2 - A descrição aponta para uma situação insuficiente, e serão necessárias ações planejadas de curto, médio e longo prazos para elevar a pontuação nesse indicador

Critério de Pontuação 1 - a descrição aponta para uma situação crítica, e serão necessárias ações imediatas, além do planejamento de médio e longo prazos, para superação dos desafios apontados no diagnóstico da realidade local (BRASIL, 2011, p. 29-30).

Para este texto interessa identificar a pontuação atribuída pelos municípios selecionados a dois indicadores da dimensão 1 (Gestão Educacional), área 2 (Gestão de Pessoas): indicadores 6 (Planos de Carreira) e 8 (Piso salarial nacional do professor).

**Quadro 1: Informações do PAR 2011 – 2014 dos municípios quanto ao indicador 6 (Plano de carreira para o magistério) da dimensão 1 (Gestão Educacional)**

Município	Diagnóstico	Justificativa	Demanda
Corumbá	3 - Quando o plano de carreira para o magistério está em fase de implementação; expressa com clareza uma concepção de valorização do magistério para a qualidade da educação escolar, mas não é de conhecimento da comunidade. O plano estabelece regras claras para ingresso na carreira (por concurso público), avaliação de desempenho e critérios de evolução funcional por meio de trajetória de formação (formação inicial e continuada) e tempo de serviço; assim como prevê composição da jornada de trabalho com hora-aula e hora-atividade.	Está em tramitação na Câmara Municipal.	Assim que estiver aprovado colocar o plano em prática.
Coxim		Existe o PCCR (plano de cargos e carreiras e remuneração) porém não contempla aspectos da avaliação de desempenho docente ao longo de sua carreira	Assegurar no PCCR critérios de avaliação de desempenho docente ao longo de sua carreira. Necessidade do cumprimento, pelos dirigentes, da legislação vigente.
Dourados	4 - Quando existe plano de carreira para o magistério implementado; ele expressa com clareza uma concepção de valorização do magistério para a qualidade da educação escolar, sendo de conhecimento da comunidade. O plano estabelece regras claras para ingresso na carreira (por concurso público), avaliação de desempenho e critérios de evolução funcional por meio de trajetória de formação (formação inicial e continuada) e tempo de serviço; assim como prevê composição da jornada de trabalho com hora-aula e hora-atividade.	Existe um plano de carreira para o magistério, está em reformulação para atender o Parecer 09/2009 e a Resolução 03/97 CEB/CNE.	Garantir a efetiva implementação do plano de carreira para o magistério e demais profissionais da educação, que promova a valorização e a formação desses profissionais e qualidade social da educação escolar.
Ponta Porã		Não há.	Haverá estudos para revisão do Plano de Cargos e Carreira do Magistério, tendo em vista a nova Política Nacional de Educação.
Naviraí	Indicador não contemplado no PAR do Município		

Fonte: Elaborado para esta pesquisa com base nos seguintes documentos CORUMBÁ, 2011; COXIM, 2011; DOURADOS, 2011; NAVIRÁI, 2011; PONTA PORÃ, 2011.

A partir do diagnóstico e da demanda prevista, quatro municípios apontam como ação a ser desenvolvida “Garantir a publicização do plano de carreira para o magistério e assegurar as condições para a sua implantação na rede municipal de ensino.” Para efetivar tal ação, elencam três sub-ações, quais sejam: a) Elaborar minuta do projeto de lei para proposição de alterações no plano de carreira para o magistério da rede municipal de ensino; e encaminhá-lo para aprovação na Câmara Municipal; b) Mobilizar os integrantes da Câmara Municipal para aprovação do projeto de lei que trata do plano de carreira para o magistério da rede municipal de ensino; c) Tornar público, após a aprovação do projeto de lei, o plano de carreira para o magistério da rede municipal de ensino.

Observa-se que as ações e sub-ações são enunciadas por meio de texto padrão, ou seja, para cada diagnóstico realizado, o próprio formulário aponta a ação a ser desenvolvida pelo município, o que evidencia a indução do governo federal aos municípios, que devem se comprometer com a elaboração de projeto de lei, bem como com a mobilização do poder legislativo municipal para sua aprovação e divulgação para a comunidade. Ressalte-se que o município de Naviraí não apresenta diagnóstico ou ações para esse indicador, no entanto, em levantamento realizado em 2014, apenas Naviraí e Corumbá cumpriram com o compromisso firmado no PAR, como evidencia o quadro 2.

**Quadro 2: Planos de Carreira dos Profissionais da Educação nos municípios pesquisados (2015)**

Município	Lei	Data
Corumbá	Lei Complementar Nº 150, institui o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Municipal de e dispõe sobre direitos, vantagens e obrigações de seus integrantes.	4 de abril de 2012
Coxim	Lei complementar 023, dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração do Grupo Trabalhadores da Educação Básica de Coxim-MS	27 de abril de 2000
Dourados	Lei complementar n. 118, dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Profissional da Educação Municipal de Dourados.	31 de dezembro de 2007
Naviraí	Lei Complementar nº 110, dispõe sobre o Estatuto dos Profissionais da Educação Básica do Município de Naviraí.	15 de dezembro de 2011
Ponta Porã	Lei Complementar nº 029, dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos servidores do Magistério Municipal do Quadro Permanente da Prefeitura Municipal de Ponta Porã.	04 de janeiro de 2006

Fonte: Elaborado para esta pesquisa com base nos seguintes documentos CORUMBÁ, 2011; COXIM, 2011; DOURADOS, 2011; NAVIRAÍ, 2011; PONTA PORÃ, 2011.

Ocoordenador entrevistado no município de Corumbá destaca a contribuição do PAR na reformulação dos Planos de Cargos e Carreira “[...]nas ações do PAR também está a construção de todo o nosso Plano de Cargos e Carreiras” (COORDENADOR – PAR - CORUMBÁ).

Nos municípios em que esse processo não foi finalizado, os coordenadores entrevistados reconheceram tal prerrogativa estabelecida nos documentos do PAR e esclarecem, como no município de Dourados, que esse processo encontra-se em andamento, mas ainda não foi encaminhado ao legislativo. Observa-se assim, que a exigência preconizada no PAR a respeito da reformulação dos planos de carreira tem contribuído no sentido de colocar em pauta essa questão para os municípios, apontando avanços necessários na reformulação de tais planos, como evidencia o depoimento do coordenador do município de Corumbá.

[...] ... o PAR nos mostrou também essas ações de ter cada profissional adequado à sua área de atuação no seu nível correto, as questões de concurso que lá se fala, têm ações que falam da questão ser concursado, hoje em dia nós temos pouquíssimos contratados, hoje nós temos concursos constantes (COORDENADOR – PAR - CORUMBÁ).

A análise dos planos de carreira permite constatar que todos os municípios são unâimes em determinar que o ingresso do docente na rede de ensino se dará por intermédio de concurso público de provas e títulos.

O plano do município de Dourados, por exemplo, dispõe no Capítulo I art.13, inciso 1º que fica obrigatória a realização de concurso público quando as vagas alcançarem 20% (vinte por cento) do número de cargos (DOURADOS, 2007, p.10).

Ainda assim, o último concurso público ocorrido no município foi no ano de 2006, motivo pelo qual foi instaurado inquérito civil pela Promotoria Pública de Dourados, resultando em Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre a Prefeitura e o Ministério Público Estadual, pelo qual o município fica obrigado a realizar abertura de concurso público no ano de 2015, com nomeação até o final do ano de 2016. Notícia de jornal local informa que “Pelo menos 848 contratados da Prefeitura de Dourados terão que ser substituídos por concursados [...] somente na área da Educação, cerca de 57% dos servidores são cargos de confiança” (ARAÚJO, 2015).

Processo similar foi instaurado contra o município de Ponta Porã, como afirma a notícia postada em 11 de setembro de 2014, em jornal local. Intitulada “MPE recomenda que prefeito de Ponta Porã abra concurso público para professores”, a matéria informa que “Há atualmente, conforme documento acostado no Inquérito Civil 040/2013, 112 professores contratados temporariamente para prover as vagas puras existentes na rede de ensino” (MIDIAMAX, 2014).

Verifica-se, nesse caso, a distância entre uma Lei de dimensão nacional que deve obrigatoriamente ser cumprida em nível municipal, as intenções dos sujeitos envolvidos na elaboração dos Planos de Carreira Docente e a ação do poder executivo municipal, revelando um campo de força repleto de conflitos e tensões que perpassam o processo de implementação de uma política, o qual, como alerta Draibe (2001) “... repousa em orientações e preferências, envolvendo cálculos estratégicos, escolhas e decisões, por parte dos agentes que conduzem e o implementam, ou dele se beneficiam” (2001, p. 13).

Com base na análise dos planos de carreira docente dos cinco municípios, verifica-se que somente o município de Naviraí cumpre com a Lei n. 11.738/2008 quanto a Jornada de Trabalho de 1/3 de hora atividade. Corumbá não especifica o número de horas atividades e Dourados estabelece 8 horas atividades para jornada de 40 horas e 4 horas atividades para uma jornada de 20 horas. Já Ponta Porã apresenta 20% de horas atividades de acordo com cada jornada de trabalho.

Tal informação não se confirma no levantamento realizado pela Federação dos Trabalhadores em Educação do Mato Grosso do Sul (FETEMS), ao divulgar o Ranking 2015 referente aos salários dos profissionais do magistério público da rede Estadual e Municipal de ensino de todos os municípios do estado sul-mato-grossense<sup>6</sup>. Tal ranking informa que a totalidade de municípios contemplados por esta pesquisa afirmam cumprir com a carga de 1/3 para as horas atividades.

Ainda que as informações disponibilizadas pelos municípios sejam verídicas, a inexistência de garantia legal, por meio de reelaboração dos planos de carreira dos professores das redes municipais de ensino, fragiliza o direito desses profissionais, uma vez que pode ser revogado a depender das condições políticas e econômicas dos entes federativos locais.

Quanto ao Piso Salarial Profissional Nacional Docente (PSPN), o mesmo ranking divulgado pela FETEMS informa que apenas três municípios partícipes desta pesquisa (Ponta Porã, Naviraí e Dourados) cumprem com a Lei 11.738/2008, e dois municípios (Coxim e Corumbá) encontram-se entre aqueles que não efetivaram o reajuste do piso em 2015 ou não prestaram informações.

Essa questão é também contemplada no PAR dos municípios, cujos dados de preenchimento podem ser examinados no quadro 3.

<sup>6</sup> Segundo a FETEMS a elaboração desse ranking se baseia em informações obtidas junto aos Sindicatos Municipais de Profissionais da Educação e Secretarias Municipais de Educação.

**Quadro 3: Informações do PAR 2011 – 2014 dos municípios quanto ao indicador 8 (Piso salarial nacional do professor) da dimensão 1 (Gestão Educacional)**

Município	Diagnóstico	Justificativa	Demanda	Prazo
Corumbá	3 - Quando existe o piso salarial para os profissionais do magistério, com valor referenciado na Lei 11.738/08, devidamente implementado. A legislação municipal que criou o piso salarial expressa, com clareza, uma concepção de carreira: estabelece critérios de atualização anual dos valores e de evolução funcional, considerando os níveis de formação dos profissionais, mas não institui uma carga horária mínima para atividades de planejamento, coordenação e trabalho coletivo; o ato normativo é de conhecimento de todos.	Ainda não existe critérios de atualização anual dos valores.	Municipal	30/12/2014
Ponta Porã		O município não instituiu a carga horária mínima para a atividade de planejamento.	Implantar a carga horária mínima para a atividade de planejamento.	30/12/2013
Coxim		O piso salarial foi implantado, porém a carga horária mínima para a atividade de planejamento ainda não está adequada à Lei No. 11.738/2008.	Necessidade de adequação da carga horária mínima à Lei No. 11.738/2008, incluindo os profissionais de serviço e apoio escolar.	30/12/2014
Dourados	1 - Quando não existe piso salarial para professores referenciado na Lei 11.738/08.	Existe um piso salarial para professores, porém não referenciado na Lei 11.738/08. Não está regulamentado em lei municipal e nem as demais situações previstas no item n.º 2.	Garantir a implementação da Lei 11.738/08. De acordo com a especificidade do município, garantir por meio de legislação municipal, a implantação do piso nacional para 20 horas.	30/12/2013
Naviraí	Indicador não contemplado no PAR do Município			

Fonte: Elaborado para esta pesquisa com base nos seguintes documentos CORUMBÁ, 2011; COXIM, 2011; DOURADOS, 2011; NAVIRÁI, 2011; PONTA PORÃ, 2011.

Observa-se no quadro 2 que somente o município de Dourados informa não existir piso salarial para professores referenciado na Lei 11.738/08. O município de Naviraí não apresenta informações sobre esse indicador, e os demais municípios afirmam atender parcialmente à legislação, sendo que o município de Corumbá não teria estabelecido critérios de atualização dos valores e os municípios de Ponta Porã e Coxim não atenderiam ao 1/3 de hora atividade.

Os três municípios com diagnóstico 3 prevêem como ação diante da situação diagnosticada “Garantir a publicização da legislação vigente que trata do piso salarial municipal para os profissionais do magistério e assegurar as condições para a sua implantação na rede municipal de ensino”. Para tanto, estabelecem as seguintes subações: a) Consolidar um documento, após a aprovação do ato legal que trata do piso salarial na rede municipal de ensino, para divulgação; b) Elaborar o ato legal para instituir o piso salarial na rede municipal de ensino.

Já o município de Dourados, com diagnóstico situacional 1, indica como ação prevista “Promover o debate com os diversos segmentos do governo municipal e sociedade civil para propor a implantação do piso salarial para os profissionais do magistério na rede municipal de ensino”. As subações elaboradas pelo município são: a) Consolidar um documento, após a aprovação do ato legal que trata do piso salarial na rede municipal de ensino, para divulgação; b) Elaborar o ato legal para instituir o piso salarial na rede municipal de ensino; c) Elaborar o ato legal para proposição de alterações na legislação vigente que trata do piso salarial municipal.

Identifica-se a contribuição do PAR na consolidação desse direito, como declara o coordenador entrevistado do município de Ponta Porã, que ressalta também o importante papel desempenhado pelo sindicato de professores:

[...]é uma ação prevista no PAR essa valorização tanto financeira por conta do piso salarial, da formação como estímulo, a formação né, mas uma questão dessa busca/luta do profissional que feita pelo sindicato, acho que tudo isso contribuiu pra melhoria das condições, porque a gente teve a implantação, por exemplo, do um terço de hora atividade na rede municipal (COORDENADOR – PAR - PONTA PORÃ, 2014).

Notícia divulgada no site da FETEMS reforça o protagonismo sindical ao anunciar, em maio de 2013: “FETEMS na Estrada: Piso Salarial Nacional é tema de debate em Ponta Porã” (FETEMS, 2013). A reportagem relata as discussões realizadas pela Federação, junto ao sindicato municipal e a prefeitura, pelas quais se registrou avanços em relação ao cumprimento com a “Lei do Piso”.

No município de Dourados, no entanto, a previsão das ações no PAR não foi suficiente para a concretização de avanços em relação ao piso salarial docente, uma vez que o projeto que instituiu o piso salarial para 20 horas semanais aos professores somente foi aprovado em 2014, após o indicativo de greve dos profissionais da educação municipal e intensos debates realizados entre o Sindicato Municipal dos Trabalhadores em Educação do Município de Dourados (SIMTED) e os poderes executivo e legislativo do município.

Saliente-se o fato de que o único município em análise a cumprir com os dois indicadores em análise - Plano de carreira para o magistério e Piso salarial docente – não contemplou essa demanda no Plano de Ações Articuladas (2011-2014), embora o coordenador do PAR informe conhecer as orientações do referido plano quanto a esses indicadores e aponte tais orientações como fundamentais no processo de consolidação desses avanços.

## Apontamentos Finais

Os anos que se seguem à promulgação da Constituição Federal de 1988 vêm marcar um período de inúmeros avanços em relação à garantia de direitos com vistas à efetivação da valorização dos profissionais da educação, no caso particular aqui analisado, do profissional docente.

Tal processo tem início com a Carta Magna, que vincula a valorização dos profissionais da educação à elaboração de planos de carreira e ingresso exclusivamente por concurso público, e culmina com a aprovação da Lei n. 11.738/2008 que regulamenta o Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Ao mesmo tempo em que tais leis registram avanços primordiais para a categoria, também anunciam imenso desafio, uma vez que sua efetivação está sujeita a regulamentação por parte dos entes federativos locais. Instrumento primordial criado pela União a fim de induzir a ação legal pelos municípios foi o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Os dados levantados nesta pesquisa apontam que o PAR tem desempenhado importante papel na indução dos entes federativos locais em relação à regulamentação das normativas atinentes à valorização docente, principalmente no que se refere à elaboração de planos de carreira e cumprimento com os preceitos da “Lei do Piso”, no entanto, o estabelecimento do compromisso por parte dos municípios nem sempre se reverte em ações efetivas voltadas ao seu cumprimento, de forma que a articulação dos movimentos sociais tem se revelado crucial para a garantia dessas conquistas.

## Referências

- ALVES, T.; PINTO, J. M. de R. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, v. 41, n. 143, p. 606-639, maio/jun. 2011.
- ARAÚJO, V. Prefeitura terá que trocar 848 servidores sem concurso. *O Progresso*. Dourados, MS, 11/06/2015. Disponível em <http://www.progresso.com.br/dia-a-dia/prefeitura-tera-que-trocar-848-servidores-sem-concurso>. Acesso em 20/01/2016.
- BALZANO, S. O desafio da profissionalização docente no Brasil e na América Latina. Brasília: CONSED/UNESCO, 2007.
- BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro gráfico, 1988.

- \_\_\_\_\_. Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: Guia de Programas. Brasília: MEC, 2007.
- \_\_\_\_\_. Compromisso Todos pela Educação: passo a passo. Brasília: SEB/MEC, 2008a.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 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 e, dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder legislativo, Brasília, DF, 20 de jun. de 2007a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20072010/2007/Lei/L11738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2007/Lei/L11738.htm)>. Acesso em: mar. de 2014. 178
- \_\_\_\_\_. Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008b. Regulamenta e Institui o Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Diário Oficial da União, Poder legislativo, Brasília, DF, 16 de jul. de 2008b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11738.htm)>. Acesso em: abr. de 2014.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Orientações para elaboração do plano de ações articuladas (PAR) dos municípios (2011-2014). Brasília: MEC, 2011.
- CORUMBÁ. Lei Complementar Nº 150 de 4 de abril de 2012. Institui o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Municipal de e dispõe sobre direitos, vantagens e obrigações de seus integrantes. Corumbá, MS, 2012.
- \_\_\_\_\_. Plano de Ações Articuladas (2011 – 2014). Corumbá, MS, 2011.
- COXIM. Plano de Ações Articuladas (2011 – 2014). Coxim, MS, 2011.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 023 de 27/04/2000. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração do Grupo Trabalhadores da Educação Básica de Coxim-MS e Anexos, e dá outras providências. Coxim, MS, 2000.
- DOURADOS. Lei complementar n. 118 de 31 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Profissional da Educação Municipal de Dourados. Dourados, MS, 2007.
- \_\_\_\_\_. Plano de Ações Articuladas (2011 – 2014). Dourados, MS, 2011.
- DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: o esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-CP, 2001.
- DUARTE, A. W. B. Por que ser professor? Uma análise da carreira docente na educação básica no Brasil. 2013.147f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2013.
- FERREIRA, E. B. Federalismo e planejamento educacional no exercício do par. Cadernos de Pesquisa, vol.44, no.153. São Paulo. Jul/Set. 2014.
- FETEMS. Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul. Ranking salarial do Magistério de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, MS: FETEMS, 2015. Disponível no site [<http://www.fetems.org.br/novo/detalheArquivo.php?sect=9&file=634>]. Acesso em 13 de janeiro de 2016.
- FETEMS. Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul. FETEMS na Estrada: Piso Salarial Nacional é tema de debate em Ponta Porã. Campo Grande, MS: FETEMS, 2013. Disponível no site [<http://www.fetems.org.br/novo/nw.php?nw=5130>]. Acesso em 13 de janeiro de 2016.
- GATTI, B. et all. Atratividade da carreira docente no Brasil. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2009.
- GATTI, B.; BARRETO, E. S. de S. (Coords.). Professores no Brasil: impasses e desafios. Brasília: UNESCO, 2009.
- KUENZER, A.; CALDAS, A. Trabalho docente: comprometimento e desistência. In: FIDALGO, Fernando, OLIVEIRA, Maria Auxiliadora M., FIDALGO, Nara Luciene Rocha (Orgs): A Intensificação do Trabalho Docente: tecnologias e produtividades. Campinas, SP: Papirus, 2009.
- MACHADO, J. P. Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério: conflitos e limites de sua implantação na rede pública estadual de Goiás. 2010. 219f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2010.

MIDIAMAX.MPE recomenda que prefeito de Ponta Porã abra concurso público para professores. Campo Grande, MS, 11/09/2014. Disponível em <http://www.midiamax.com.br/noticias/927942-mpe-recomenda-que-prefeito-de-ponta-pora-abra-concurso-publico-para-professores.html>. Acessado em 20/01/2015.

NAVIRAÍ. Lei Complementar nº 110 de 15 de dezembro de 2011. Dispõe sobre o Estatuto dos Profissionais da Educação Básica do Município de Naviraí. Naviraí, MS, 2011.

\_\_\_\_\_. Plano de Ações Articuladas (2011 – 2014). Naviraí, MS, 2011.

PONTA PORÃ. Lei Complementar nº 029 de 04 de janeiro de 2006. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos servidores do Magistério Municipal do Quadro Permanente da Prefeitura Municipal de Ponta Porã. Ponta Porã, MS, 2006.

\_\_\_\_\_. Plano de Ações Articuladas (2011 – 2014). Ponta Porã, MS, 2011.

*Recebido em Junho de 2016 | Aprovado em Outubro de 2016*

# O ensino médio politécnico: uma política pública no contexto da prática em escolas estaduais de São Leopoldo/RS

Polytechnic high school: a public policy in the context of practice in state schools of São Leopoldo/RS

La enseñanza media politécnica: una política pública en el contexto de la práctica en escuelas estaduales de São Leopoldo/RS

---

**Míria Maria De Souza Roos<sup>1</sup>**  
**Rosangela Fritsch<sup>2</sup>**

## **Resumo:**

O Estado do Rio Grande do Sul, em 2012, implantou a Proposta Pedagógica para o Ensino Médio Politécnico e Educação Profissional Integrada ao Ensino Médio. O objetivo deste artigo é analisar a implementação desta política em escolas estaduais de São Leopoldo identificando impactos no sentido da melhoria da qualidade educacional nestas instituições. É fruto de uma pesquisa de cunho qualitativo que utilizou dados de fontes documentais, bancos de dados e entrevistas com gestores submetidos à análise de conteúdo. Como resultado, percebemos problemas na comunicação tendo a evidência de que a proposta não foi entendida pela comunidade escolar; ausência de qualificação de gestores e professores quanto ao conteúdo da proposta dificultando a sua implementação; falta de suporte financeiro para qualificação dos espaços e instalações necessárias em termos de infraestrutura. Constatamos um alto índice de evasão nas escolas pesquisadas e que a política em questão não atingiu objetivos de qualidade cidadã e politécnica, mas, contribuiu para que integrantes da comunidade escolar repensassem as suas práticas, especialmente, no que tange à avaliação emancipatória e seminário integrado.

Palavras chave: Política Pública; Ensino Médio; Ensino Médio Politécnico.

---

<sup>1</sup> Mestre em Educação. Professora na Escola Estadual de Ensino Médio Polisinos/RS. E-mail: miriaroos@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Doutora em Educação. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - Unisinos/RS. E-mail: rosangela@unisinos.br

**Abstract:**

The State of Rio Grande do Sul, in 2012, implemented the Pedagogical Proposal for Polytechnic Secondary Education and Integrated Professional Education to High School. The objective of this article is to analyze the implementation of this policy in São Leopoldo state schools, identifying impacts in the sense of improving the educational quality in these institutions. It is the result of qualitative research that used documental sources, databases and interviews with managers submitted to content analysis. As result, we perceive problems in the communication considering that the proposal was not understood by the school community; lack of qualification of principals and teachers regarding the content of the proposal, making difficult the implementation; lack of financial support to qualify the spaces and facilities required in terms of infrastructure. We found a high rate of dropout in the schools surveyed and that the policy in question did not reach the goals of citizen quality and polytechny, but it contributed to the members of the school community rethinking their practices, especially regarding the emancipatory evaluation and integrated seminar.

Keywords: Public policy; Secondary Education; Polytechnic High School.

**Resumen:**

El Estado de Rio Grande do Sul, en el 2012, implantó la Propuesta Pedagógica para la Enseñanza Media Politécnica y Educación Profesional Integrada a la Enseñanza Media. El objetivo de este artículo es analizar la implementación de esta política en escuelas estatales de São Leopoldo identificando impactos en el sentido de la mejora de la calidad educativa en estas instituciones. Es fruto de una investigación de cuño cualitativo en la cual utilizamos de fuentes documentales, bancos de datos y entrevistas con gestores sometidos a análisis de contenido. Como resultado, percibimos problemas en la comunicación teniendo la evidencia de que la propuesta no fue entendida por la comunidad escolar; ausencia de cualificación de gestores y profesores en cuanto al contenido de la propuesta dificultando su implementación; falta de soporte financiero para la calificación de los espacios e instalaciones necesarios en términos de infraestructura. Se constató un alto índice de evasión en las escuelas investigadas y que la política en cuestión no alcanzó objetivos de calidad ciudadana y politecnia, pero, contribuyó a integrantes de la comunidad escolar repensaren sus prácticas, especialmente, en lo que se refiere a la evaluación emancipatoria y seminario integrado.

Palabras-clave: Política Pública; Enseñanza Media; Enseñanza Media Politécnica.

## Introdução

Este trabalho foi gerado com resultados de uma pesquisa sobre o tema do Ensino Médio Politécnico no Rio Grande do Sul (RS), no período de 2011 a 2014, analisada no contexto da prática de duas Escolas Estaduais de Ensino Médio localizadas em São Leopoldo/RS.

Pela experiência profissional temos vivenciado dilemas e conflitos da educação brasileira no cotidiano escolar no bojo de algumas políticas e legislações, especialmente pelas descontinuidades. No que se refere ao Ensino Médio, foco desta investigação, ressaltamos as implicações que as Leis de Diretrizes e Bases (LDB), a 5692/71 e a 9394/96, dos Parâmetros Curriculares Nacionais e os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, a Conferência Nacional de Educação (CONAE), os Planos Nacionais e Estaduais de Educação, o Ensino Médio Inovador, o Pacto para o Fortalecimento do Ensino Médio<sup>3</sup>, entre outras questões que estão se gestando que impactam nos contextos da prática ocasionando discordâncias, confusões, resistências, desentendimentos.

O Ensino Médio no cenário educacional brasileiro tem sido objeto de preocupações, debates e estudos. Na produção acadêmica, artigos publicados na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP), teses e dissertações que se alinham a esta investigação desenvolvendo aspectos sobre a gestão escolar no ensino médio, destacam-se os de Oliveira (2010); Neubauer (2011); Lima (2011); Costa (2013); Lima (2013a); Fritsch; Vitelli; Rocha (2014) e Carmo et al. (2014); Camini (2005); Rodrigues (2006); Luft (2006); Kovalski (2007); Silva (2008); Costa (2011); Bragança Junior (2011); Alves (2014), Amaral (2010); Klaus (2011); Brito (2011); Spenthor (2013) e Schlickmann (2013).

No ano de 2012, o Estado do Rio Grande do Sul - RS, através da Secretaria de Educação (SEDUC), decidiu reestruturar o ensino médio implantando uma nova proposta educacional chamada Proposta Pedagógica para o Ensino Médio Politécnico e Educação Profissional Integrada ao Ensino Médio, em todas as escolas. Considerando a relevância de aprofundamento de estudos sobre o Ensino Médio no atual contexto, a produção de conhecimentos já acumulada e a implantação desta política no RS, configurou-se como temática deste artigo a Política do Ensino Médio Politécnico no RS tendo como objetivo analisar os impactos da implantação em duas escolas estaduais de São Leopoldo no sentido da melhoria da qualidade educacional nestas instituições.

Destacamos a alegoria feita por Werle (2010) como inspiração para o estudo, onde ela compara o sistema educacional com uma floresta. Segundo ela, para conhecer a floresta é preciso aproximar-se e estudar cada uma das árvores (escolas), pois, no conjunto da floresta, os detalhes somem, escapam, desaparecem. Portanto, estudar cada árvore na sua identidade permite ver e compreender melhor toda a floresta.

O aporte teórico-analítico utilizado foi a Abordagem do Ciclo de Políticas (MAINARDES, 2006) tendo como centralidade da análise o contexto da prática onde as políticas não são simplesmente implementadas, mas reinterpretadas e resignificadas. O foco de preocupação foi a gestão escolar como um dos eixos fundantes da organização e desenvolvimento das políticas educacionais. Metodologicamente, a pesquisa foi de abordagem qualitativa pois objetiva a contextualização, a compreensão, a análise e a interpretação da realidade observada, com o intuito de responder aos objetivos propostos e se justifica pela necessidade de aprofundar e analisar a realidade da escola e conhecê-la melhor através da fala de alguns de seus atores (PEREIRA, 2012).

O campo empírico desta pesquisa se constituiu por duas escolas estaduais com características bem distintas que serão apresentadas como Escola A e Escola B. A Escola A atende todas as etapas de Educação Básica com 14 turmas de Ensino Fundamental e 23 de Ensino Médio, possui aproximadamente 1300 estudantes, 70 professores e 14 funcionários. A Escola B atende 19 turmas de Ensino Médio, possui aproximadamente 600 estudantes, 34 professores e 09 funcionários.

<sup>3</sup> Reformulação do Ensino Médio que foi regulamentado pela Portaria Nº 1.140, de 22 de novembro de 2013. Através dele, o Ministério da Educação e as secretarias estaduais e distrital de educação assumem o compromisso pela valorização da formação continuada dos professores e coordenadores pedagógicos que atuam no ensino médio público, nas áreas rurais e urbanas.

Foram coletados dados pelos seguintes instrumentos: a) documentos legais e regulatórios, especialmente a Proposta Pedagógica para o Ensino Médio Politécnico e Educação Profissional Integrada ao Ensino Médio 2011-2014 e o Regimento referência das escolas de Ensino Médio Politécnico da rede estadual –2012; b) entrevistas semiestruturadas realizadas com os gestores das escolas mediante um roteiro de questões previamente elaboradas; e, c) dados quantitativos disponíveis nas Escolas. Os dados foram submetidos à análise de conteúdo (BARDIN, 2011).

As entrevistas aconteceram com quatro gestores de cada instituição, considerando diretores, vice-diretores e supervisor. Pudemos constatar que uma das diferenças nas escolas refere-se ao tempo de trabalho dos gestores. Na escola A, três dos gestores trabalham há mais de duas décadas na instituição, enquanto, na escola B, três deles trabalham há uma década ou menos. Um aspecto semelhante é que, nas duas, a maioria dos gestores está na faixa etária de 40 a 50 anos e do gênero feminino. Em ambas, tem apenas um integrante do gênero masculino. As formações iniciais são diversificadas nas duas Escolas: Educação Física (2), Letras/Português, Biologia (2), Matemática (2), Artes com apenas 3 gestores com Especialização em Gestão ou Administração Escolar. Além disso, todos os entrevistados trabalham 40 horas semanais.

Na sequência apresentaremos alguns conceitos centrais que referenciam as análises. Posteriormente, uma descrição sucinta da Política do Ensino Médio Politécnico tendo como fonte os documentos já referidos. Na seção seguinte destacaremos resultados das entrevistas e dados de evasão para na última seção tecer as considerações finais.

## Referencial Teórico

Destacaremos para suporte as análises sobre política educacional, escola e qualidade da educação. Ozga (2000) define política como Terreno de Contestações, reforçando a ideia de que não há uma única e irrefutável definição de “política”. Há aqueles que a entendem como as ações de um governo que visam à consecução de determinados objetivos. A autora sustenta que política é mais abrangente, “como um processo mais do que um produto, envolvendo negociação, contestação ou mesmo luta entre diferentes grupos não envolvidos diretamente na elaboração oficial de legislação” (OZGA, 2000, p.20).

No caminho da conceituação de políticas, Ball; Mainardes (2011) se alinham a definição de Ozga (2000) ressaltando que a mesma flui e circula e também afirmam que uma visão que prevalece, embora normalmente implícita, é que a política é algo que é “feito” para as pessoas. Como beneficiários de primeira ordem, “eles” “implementam” políticas; como beneficiários de segunda ordem, “eles” são afetados positiva ou negativamente pelas políticas. Uma crítica relevante que os autores apontam é que políticas educacionais em geral são pensadas e escritas para contextos com infraestrutura e condições de trabalho adequadas e ideais sem considerar as desigualdades e disparidades presentes nas realidades.

Alarcão (2001), defende um modelo diferente de Escola argumentando que o modelo de escola que temos hoje já está ultrapassado pois estamos vivendo um momento de mudança de paradigmas na educação em um mundo contemporâneo globalizado, onde a informação está acessível a um maior número de pessoas. Segundo ela, a escola precisa ter um significado novo para essa geração, precisa chamar a atenção das crianças e jovens, acolher a todos e despertar o gosto pela aprendizagem.

O conceito de Qualidade da Educação é em si um termo polissêmico e, segundo Dourado e Oliveira (2009, p. 3),

A análise da Qualidade da Educação deve se dar em uma perspectiva polissêmica, uma vez que esta categoria traz implícitas múltiplas significações. O exame da realidade educacional, sobretudo em vários países da Cúpula das Américas, com seus diferentes atores individuais e institucionais, evidencia que são diversos os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis ao processo educativo, tendo em vista a produção, organização, gestão e disseminação de saberes e conhecimentos fundamentais ao exercício da cidadania.

Para os autores referidos, os conceitos, as concepções e as representações sobre o que vem a ser uma educação de qualidade alteram-se no tempo e espaço, especialmente se considerarmos as transformações mais prementes da sociedade contemporânea, dadas as novas demandas e exigências sociais decorrentes das alterações que embasam a reestruturação produtiva em curso. Portanto, podemos afirmar que o conceito de qualidade não é rígido e evidente estará alinhado com o desenvolvimento histórico de cada país, região ou instituição que se queira analisar. Ressaltam ainda, a complexidade da qualidade da educação bem como da sua mediação por fatores e dimensões intra e extraescolares.

## **A política do ensino médio politécnico**

O governo do RS formulou e implantou, em 2012, uma proposta para o Ensino Médio, justificando, para esta ação, os altos índices de evasão, de defasagem idade-série, de reprovação e o grande número de jovens que ainda estão fora da escola. Na proposta, argumenta também as defasagens que a escola de nível médio apresenta nos aspectos pedagógico, tecnológico e em relação ao mundo do trabalho (RIO GRANDE DO SUL, 2011). A proposta da SEDUC foi divulgada no último trimestre de 2011 e consta, na introdução do documento, que a ideia de reestruturação foi construída levando-se em consideração o Plano de Governo para o RS, no período 2011-2014, os dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9.394/96, além da Resolução sobre Diretrizes Curriculares para a Educação Básica emitida pelo Conselho Nacional de Educação (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

A justificativa do governo pauta-se pela necessidade de uma proposta educacional para o século XXI que coloque o Ensino Médio para além da mera continuidade do Ensino Fundamental e que contemple a qualificação, a articulação com o mundo do trabalho e práticas produtivas, com responsabilidade, sustentabilidade e qualidade cidadã (RIO GRANDE DO SUL, 2011). De fato, desde a década de 1990, muitos estudiosos da educação têm falado e escrito sobre a necessidade de construção de uma nova identidade para o Ensino Médio, dentre eles, destacamos Freitas (2010) e Kuenzer (2001, 2010).

Segundo Kuenzer (2001, p. 51),

As escolas de Ensino Médio foram se desenvolvendo, ao longo dos anos, nos espaços ociosos do ensino fundamental. Na rede pública, são poucos os estabelecimentos que foram planejados para atender às características dos adolescentes. Em decorrência, assim como não construíram sua identidade em termos de concepção, também não construíram sua identidade física enquanto escolas que educam jovens.

Sobre a construção da identidade para o Ensino Médio, a Resolução nº 03/1998 do Conselho Nacional de Educação (CNE), determina, no artigo 7º, que os sistemas de ensino e as escolas busquem, através da articulação com a comunidade, construir identidade própria de modo a atender, da melhor forma possível, as condições e necessidades dos jovens e adultos, em termos de espaço e tempo de aprendizagem (BRASIL, 1998).

A proposta da SEDUC descreve as dificuldades que enfrenta esta etapa da educação e define mudanças nos aspectos que indicam basicamente a constituição de uma concepção de politecnia, construída na articulação das áreas de conhecimento e suas tecnologias com os eixos: cultura, ciência, tecnologia e trabalho, enquanto princípio educativo. Afirma que

Uma consistente identidade ao Ensino Médio se dará não somente por reverter o alto índice de evasão e reprovação com qualidade social, mas, acima de tudo, por apresentar um Ensino Médio que oportunize e se empenhe na construção de projetos de vida pessoais e coletivos que garantam a inserção social e produtiva com cidadania (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 4).

Destaca o trabalho como princípio educativo justificando essa necessidade pelas mudanças ocorridas no mundo do trabalho. Ressalta que “é pelo trabalho que o ser humano assegura a sua sobrevivência e que este também é responsável pela formação humana e da sociedade” (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 13). Sendo assim, tomar o trabalho como princípio educativo significa reconhecer que os projetos pedagógicos de cada época expressam as necessidades educativas determinadas pelas formas de organizar a produção e a vida social.

Quanto à organização curricular, o Ensino Médio Politécnico foi proposto que seja desenvolvido em três anos. O currículo totaliza 3000 horas, sendo que a carga horária no primeiro ano será de 75% de formação geral e 25% da parte diversificada. No segundo ano, 50% para cada formação. E, no terceiro ano, 75% para a parte diversificada e 25% para a formação geral. No decorrer da implantação, esta distribuição não se efetivou. No terceiro ano de implantação a distribuição da carga horária para o segundo e terceiros anos foi a mesma proposta para o primeiro ano.

A articulação dos dois blocos do currículo, núcleo comum e parte diversificada se daria por meio de projetos construídos nos Seminários Integrados. Este componente curricular constitui-se em espaço planejado, integrado por professores e estudantes e compõe a parte diversificada, constituindo-se em espaços de comunicação, socialização, planejamento e avaliação das vivências e práticas do curso.

Quanto à formação geral (núcleo comum) “propõe um trabalho interdisciplinar com as áreas do conhecimento com o objetivo de articular o conhecimento universal sistematizado e contextualizado com as novas tecnologias, com vistas à apropriação e integração com o mundo do trabalho” (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 23).

Quanto à parte diversificada (humana-tecnológica-politécnica), propõe “a articulação das áreas do conhecimento, a partir de experiências e vivências, com o mundo do trabalho, a qual apresente opções e possibilidades para posterior formação profissional nos diversos setores da economia e do mundo do trabalho” (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 23).

O texto reafirma a importância do Seminário Integrado, onde professores e alunos desenvolverão projetos que dialoguem com as áreas do conhecimento (Linguagens e suas Tecnologias, Matemática e suas Tecnologias, Ciências Humanas e suas Tecnologias, Ciências da Natureza e suas Tecnologias) e com os temas transversais ou eixos temáticos<sup>4</sup>. Segundo o documento, para a eficiência desse trabalho, o exercício da coordenação se dará de forma rotativa, para oportunizar que todos os professores se apropriem e compartilhem do processo de construção coletiva da organização curricular.

A avaliação proposta é definida comoemancipatóriae deve ser construída a partir das quatro áreas de conhecimento compondo com a auto avaliação do estudante conforme formulação regimento outorgado. Significa a passagem de uma avaliação quantitativa por disciplina para uma avaliação qualitativa, processual por área de conhecimento expressando-se por Construção Satisfatória da Aprendizagem (CSA), Construção Parcial da Aprendizagem (CPA), Construção Restrita da Aprendizagem (CRA) (RIO GRANDE DO SUL, 2012, p.14).

## Resultados e discussões

Os resultados e discussões que serão apresentados nesta seção surgiram das categorias que emergiram das entrevistas complementadas com dados sobre fluxo escolar: Fluxo Escolar, Formação de Professores, Infraestrutura, Comunicação e Currículo.

A categoria fluxo escolar desdobramos em três subcategorias: evasão, aprovação e reprovação. Os resultados indicaram que os índices de evasão aumentaram no período de implementação dessa política contrariando as expectativas descritas na proposta. Na escola A, os ingressantes no primeiro ano em 2012 foram 364, destes, somente 129 concluíram sem reprovações, 149 abandonaram a escola, 33 foram reprovados e 53 foram transferidos para outras instituições em 2014. Na escola B, 283 estudantes ingressaram no primeiro ano do Ensino Médio Politécnico em 2012 e destes, somente 55 estudantes concluíram em 2014 sem nenhuma reprovação. O número de estudantes evadidos totalizou 156, os reprovados 33 e os transferidos 39atingindo índices de evasão 41% e de 55% nas escolas investigadas.

<sup>4</sup> Os temas transversais ou eixos temáticos são: Acompanhamento Pedagógico; Meio Ambiente; Esporte e Lazer; Direitos Humanos; Cultura e Artes; Cultura Digital; Prevenção e Promoção da Saúde; Comunicação e Uso de Mídias; Investigação no Campo das Ciências da Natureza; Educação Econômica e Áreas de Produção. (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p.24).

Nas duas escolas, o ensino noturno é citado como turno que mais contribui para aumentar os índices de evasão, pois muitos estudantes abandonam a escola por não suportarem a dupla jornada de trabalho e estudos. A Escola A tem um número maior de estudantes que trabalham e estudam à noite e revelou evasão superior que a Escola B. Os gestores afirmaram que a noite compõe outra escola. Podemos inferir que a dificuldade vai além disso. Os professores do noturno chegam para dar aulas, no seu terceiro turno de trabalho, portanto, tão cansados quanto os estudantes. Além disso, as práticas pedagógicas aplicadas por esses docentes, na maioria das vezes, é a mesma utilizada para as turmas do diurno. A proposta do Politécnico não contemplou as especificidades desse turno, inclusive em relação a carga horária e horário de início das atividades. Podemos perceber isso no seguinte argumento de um dos gestores:

Nós temos muitas evasões, que é o noturno, o noturno é um nível assim, que tem que ser revisto, mudar a forma, ter outro modelo. O aluno do noturno, ele é completamente diferente, não pode ser a mesma escola. Então, o noturno, o aluno, ele não acompanha, ele vê que ele não sabe, no primeiro, segundo mês ele já não vem mais, ou ele quer manter, vir na escola um ou dois dias da semana, para manter o trabalho, porque tem convênio com a escola e o trabalho, mas isso atrasa muito nós, dá evasão, evasão, eles desistem e isso baixa muito, é fracasso escolar (G6).

Na categoria formação de professores registramos a ausência de uma formação específica, voltada para a compreensão da proposta, como uma das dificuldades na implementação do Politécnico.

O Politécnico tinha que ser preparado num ano todo com eventos, com reuniões, com cursos, com uma preparação para que tu pudesses chegar a um, começar com mais tranquilidade, eu acho que isso foi um equívoco (G4).

Os docentes não foram preparados para pôr em prática esse novo paradigma proposto pela SEDUC. Um reforço para essa afirmação apresenta-se quando os gestores citam as formações, proporcionadas pelo Pacto para o Fortalecimento do Ensino Médio, como uma das políticas que oportunizaram tempo para estudos e discussões das práticas educativas nas escolas.

A infraestrutura emergiu como uma categoria relevante para o desenvolvimento qualificado das atividades educacionais. Segundo os gestores, a falta de uma infraestrutura adequada prejudicou a implementação da proposta. As condições precárias em que se encontram os prédios, pois as duas escolas já têm mais de quatro décadas de funcionamento sem grandes reformas, faltam laboratórios bem equipados, a inexistência de ginásio para esportes e demais atividades que exijam espaços amplos e fechados, são algumas das reclamações quanto a esse quesito. Um dos limites percebido foi a falta de um suporte financeiro para a qualificação necessária dos espaços das instituições.

A escola precisa de um espaço, de um ginásio, ela precisa de banda, ela precisa ter música, ela precisa ser bonita, ela precisa ser colorida, não precisa ser essa coisa feia e escura, caindo aos pedaços, á me incomoda um pouco, eu vou lá para aquele lugar feio (G3).

A categoria comunicação surge como um dos elementos importantes para o sucesso da proposta no contexto da prática. A boa comunicação é evidenciada como fundamental para a sociedade e para qualquer organização que pretende crescer nas suas atividades. Esse aspecto não foi bem articulado pela SEDUC ao colocar a proposta prematuramente, sem os esclarecimentos e discussões necessárias para as coordenadorias e comunidades escolares. Ficou claro que não houve um tempo hábil para uma articulação eficiente, carência que dificultou a comunidade escolar se apropriar adequadamente do que estava sendo proposto.

Faltaram esclarecimentos para os gestores e professores sobre o conteúdo da reforma. Um dos entrevistados alega que, pela pressa do governo do RS em implantar uma política educacional (faltando três anos para o final do mandato), não houve tempo e articulação eficientes para que a divulgação da mesma fosse eficaz.

O primeiro ano, eles também estavam assim, super perdidos, tanto que nós colocamos no nosso PPP, tanto que nós achamos que estava muito mando e desmando, muita desorganização e não era nem aqui da Coordenadoria, vinha ordens, determinações da SEDUC, a Coordenadoria acatava, passava para as escolas, no outro dia já tinha outra orientação, então isso desestabiliza o grupo (G4).

Acategoriacurrículofoi desdoblado em duas subcategorias: Avaliação e Seminário Integrado. A avaliação emancipatória propõe um paradigma novo, avaliar por áreas de conhecimento, por menções e pela autoavaliação do estudante. Prioriza um novo olhar sobre a aprendizagem, um olhar mais qualitativo do que quantitativo. É reconhecido que esse tipo de avaliação aumentou os índices de aprovação e diminuiu os de reprovação nas escolas, mas questionam a qualidade do conhecimento adquirido pelos estudantes. O tipo de avaliação proposto, causou um forte impacto e não foi bem aceito por professores, estudantes e pais, pois estavam acostumados com a avaliação anterior, por disciplinase expressa por números.

Nós estávamos muito despreparados para essa avaliação, foi tudo assim, foi tudo de última hora (G6).

Apesar das críticas, a proposta trouxe uma mudança importante, começando com a substituição da avaliação tradicional pela emancipatória passando também pelo Seminário Integrado. Segundo a proposta, os objetivos principais deste novo componente curricular é oportunizar a integração entre as áreas do conhecimento e possibilitar novas práticas pedagógicas, mais contextualizadas, que despertem o interesse dos estudantes pelos estudos. Tais objetivos não foram entendidos pelo grupo de professores pois demandam uma outra concepção e planejamento, que tem a pesquisa como ferramenta principal para a construção do saber. Os professores passaram essa insegurança e falta de conhecimento para os estudantes,mas, mesmo assim alguns desenvolveram com eles, projetos de pesquisa interessantes e realizaram feiras e mostras de trabalhos, onde socializaram a produção, diversificando as aulas.

A maioria aproveitou e tem diversificado as suas aulas, aproveitam, os alunos estão saindo mais, para visitar empresas, em contra partida, por exemplo, a Unisinos, a Feevale têm oferecido muita coisa, eles oferecem, a gente participa, a Tecnosinos, por exemplo, o que tem em Porto Alegre de novidade os nossos alunos participam de coisas diferentes, pra eles estarem por dentro, então eu acho assim, que nesse sentido o professor se envolveu e ele procura, principalmente o professor do Seminário (G6).

## Considerações Finais

Podemos constatar, através deste estudo, que o Ensino Médio passa a ter prioridade, no que tange às políticas públicas. A revisão de literatura permite perceber que várias políticas públicas foram implementadas com o objetivo de melhorar os índices de acessibilidade e assegurar que um número maior de jovens conclua a Educação Básica no país. As políticas e legislações mais recentes mostram a preocupação, o interesse e os esforços do poder público na tentativa de qualificar o Ensino Médio.

Os resultados deste estudo nos permitiram conhecer e analisar como a proposta do EM Politécnico foi ressignificada nas escolas pesquisadas a partir da compreensão dos limites e possibilidades que enfrentaram para a implementação dessa política pública ratificando também à alegoria de Werle (2010) quando afirma que, para conhecer a floresta (sistema educacional) é preciso observar e estudar cada árvore (escola) na sua especificidade.

Em relação aos limites, concluímos que, mesmo com problemas no entendimento, na comunicação, no tempo exíguo, na infraestrutura na ausência ou escassez de formação e na aceitação da proposta, as escolas tiveram que implementá-la. Para isso, o contexto da prática foi o espaço onde os atores escolares interpretaram e a recriaram, foi nesse contexto que as políticas foram ressignificadas e podem apresentar mudanças, transformações significativas na política original (BALL; MAINERDES, 2011).

Verificamos que as instituições mesmo resistindo trabalharam para implementar a proposta. Com o intuito de adaptarem-se à nova carga horária de trinta períodos semanais, organizaram, em 2012, aulas no contra turno o que trouxe a necessidade de criação de outra logística para fornecimento de almoço para os estudantes, pois muitos não conseguiam fazer a refeição em casa e voltar para os estudos no outro turno. Em 2013, abandonaram essa ideia, pois a grande maioria dos estudantes não comparecia às aulas do contra turno, por trabalhar ou fazer cursos nestes horários, o que comprova a falta de conhecimento sobre a realidade dos

mesmos. Reorganizaram os tempos escolares em seis períodos diários, em um único turno tendo como ponto negativo a falta de infraestrutura apropriada para desenvolver com qualidade as atividades educativas.

Como possibilidades identificamos a Avaliação Emancipatória e o Seminário Integrado como elementos inovadores que oportunizaram uma maior integração entre os atores escolares desarticulando estruturas tradicionais do currículo vigente. Apesar dos embates, impactaram positivamente nas escolas, pois representaram um avanço significativo no repensar as práticas pedagógicas, contribuindo para a melhoria da qualidade educacional das instituições.

Quanto ao futuro da proposta, podemos perceber uma grande preocupação dos gestores pois, no RS, há uma peculiaridade em relação a outros estados onde tradicionalmente, os governos não são reeleitos e, por isso, cada partido que assume o Estado não costuma levar adiante as propostas educacionais dos anteriores. Essa falta de um planejamento educacional para o Estado RS torna as políticas públicas, muitas vezes, ineficazes e transitórias. Este contexto de descontinuidade afeta o sistema e comunidade escolar. O governo atual fez reformulações.

Conforme argumentamos, a proposta tem suas limitações, não atingiu os objetivos de qualidade cidadã a que se propôs, mas como possibilidades, contribuiu para que as escolas repensassem as suas práticas. A prática compõe-se de um movimento dinâmico que pode trazer experiências novas que rompam limites construindo novas formas de vivenciar a educação. Ambas escolas estão em processo de mudança, cada uma no seu ritmo pois, "as árvores" são diferentes e cada uma tem as suas especificidades e a diversidade é grande riqueza da "floresta"!

## Referências

- ALARÇÃO, I. Escola Reflexiva e Nova Racionalidade. Porto Alegre: Artmed, 2001.
- ALVES, A. A. M. A Reforma Educacional do Ensino Médio no Rio Grande do Sul: um estudo a partir do contexto da prática. 145f. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo, 2014.
- AMARAL, J. C. S. R. A política de gestão da Educação Básica na Rede Estadual de Ensino do Rio Grande do Sul (2007/2010): o fortalecimento da gestão gerencial. 211f. 2010. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2010.
- BALL, S. J. Entrevista com Stephen J. Ball: Um diálogo sobre justiça social, Pesquisa e Políticas Educacionais. Educ. Soc. Campinas, v.30, n.106, p. 303-18, jan./abr. 2007.
- BALL, S.; MAINARDES, J. (Org). Políticas Educacionais: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.
- BARDIN, L. Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2011.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução nº2, de 30 de janeiro de 2012. Define Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio. Brasília: CNE, 2012.
- BRASIL. Documento de Referência da CONAE 2014. Brasília, 2014. Disponível em <<http://conae2014.mec.gov.br/images/doc/Sistematizacao/DocumentoFinal29012015.pdf>>. Acesso em 15 dez 2014
- BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação. Pacto para o Fortalecimento do Ensino Médio. Portaria nº 1.140, de 22 de novembro de 2013. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=24&data=25/11/2013&captchafield=firistAccess>> Acesso em 15 dez. 2015.
- BRASIL. Ministério da Educação. Resolução CNE nº 4, de 13 de julho de 2010. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, Brasília, 2010, Seção 1, p. 824. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>

br/dmdocuments/rceb004\_10.pdf> Acesso em: 20 abr. 2015.

BRASIL. Resolução nº3, de 26 de junho de 1998. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Conselho Nacional de Educação – Câmara de Educação Básica-CEB. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/res0398.pdf>>. Acesso em 10 jan.2015.

BRITO, W. A. Ensino Médio Público: Formação humana ou para o mercado? 218f. 2011. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO), Goiânia, 2011.

CAMINI, L. O Processo de Construção da Política educacional no Rio Grande do Sul de 1999 a 2002: relações, limites, contradições e avanços. 261f. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2005.

CARMO, E. F.; CHAGAS, J. A. S.; FIGUEIREDO FILHO, D. B. F.; ROCHA, E. C. Políticas públicas de democratização do acesso ao ensino superior e estrutura básica de formação no ensino médio regular. *Estudos RBEP*. Brasília, v. 95, n. 240, p. 304-327, maio/ago. 2014.

COSTA, F. M. A. Escola Pública e Ensino Médio: formação da juventude na perspectiva dos documentos oficiais nacionais da educação básica. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2011.

COSTA, G. L. M. O ensino médio no Brasil: desafios à matrícula e ao trabalho docente. *Estudos RBEP*. Brasília, v. 94, n. 236, p. 185-210, jan. /abr. 2013.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; A Qualidade da Educação: perspectivas e desafios. *Educação &Sociedade*. Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério a destruição do sistema público de educação. v. 33, n. 119, São Paulo: Cortez; 2010.

FRITSCH, R.; VITELLI, R.; ROCHA, C. S. Defasagem idade-série em escolas estaduais de ensino médio do Rio Grande do Sul. *Estudos RBEP*. Brasília, v. 95, n. 239, p. 218-236, jan. /abr. 2014.

KLAUS, V. Desenvolvimento e governamentalidade (neo) liberal: da administração à gestão educacional. 228f. 2011. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2011.

KOVALSKI, I. A gestão da educação pública: O nível médio de ensino após LDB 9594/96. 122f. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Tuiuti, Paraná, 2007.

KUENZER, A. Z. (Org). Ensino Médio: Construindo uma proposta para os que vivem do trabalho. São Paulo: Cortez, 2001.

KUENZER, A. Z. O ensino médio no Plano Nacional de Educação 2011- 2020: superando a década perdida? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, nº 112, p. 851-873, 2010.

LIMA, L. C. A. Da universalização do ensino fundamental ao desafio de democratizar o ensino médio em 2016: o que evidenciam as estatísticas? *Estudos RBEP*. Brasília, v. 92, n. 231, p. 268-284, maio/ago. 2011.

LIMA, L. C. A.; GOMES, C. A. Ensino médio para todos: oportunidades e desafios. *Estudos RBEP*. Brasília, v. 94, n. 238, p. 745-769, set. /dez. 2013.

LUFT, C. U. Reformas educacionais em tempos de globalização neoliberal e o desencanto do magistério gaúcho. 164f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo, 2006.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas:uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan. /abr. 2006.

NEUBAUER, R. (Coord). Ensino Médio no Brasil: uma análise das melhores práticas e de políticas públicas. *Estudos RBEP*. Brasília, v. 92, n. 230, p. 11-33, jan. /abr. 2011.

OLIVEIRA, D. A. O ensino médio diante da obrigatoriedade ampliada: que lições podemos tirar de experiências observadas? *Estudos RBEP*. Brasília, v. 91, n. 228, p. 269-290, maio/ago. 2010.

OZGA, J. *Investigação sobre Políticas Educacionais: Terreno de contestação*. Porto: Porto Editora, 2000.

PEREIRA, F. A. M. A Consolidação da Pesquisa Social Qualitativa: um aporte teórico. *Revista Espaço Acadêmico*. n.134, jul. 2012. p.68

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual de Educação. Proposta pedagógica para o ensino médio politécnico e educação profissional integrada ao ensino médio 2011-2014. Out. /nov. 2011. SEDUC: Porto Alegre, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual de Educação. Regimento referência das escolas de ensino médio politécnico da rede estadual. 2012. SEDUC: Porto Alegre, 2012.

RODRIGUES, R. O. *O Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio no Rio Grande do Sul (1999/2002) a afirmação do público na construção das políticas educacionais*. 137 f. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2006.

SCHLICKMANN, V. *Os Sentidos da Experiência Escolar para Jovens do Ensino Médio: Um estudo em três escolas na cidade de Caxias do Sul/RS*. 197f. 2013. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria, 2013.

SILVA, R. M. D. *Experiências Sociais e Lógicas de Ação Política: Etnografia da participação estudantil na escola pública*. 134f. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo, 2008.

SOLIGO, V. *Qualidade da educação: relações entre características de contexto e os resultados das avaliações em larga escala nos municípios de pequeno porte da região sul do Brasil*. 215f. 2013. Tese(Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo, 2013.

SPENTHOR, O. J. "Formação de Cabeças ou de Braços": Tensionamentos entre educação geral e formação profissional no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul - Campus Sertão (1963 – 2008). 174f. 2013. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo, 2013.

WERLE, F. O. C. *Avaliação em Larga Escala: foco na escola*. São Leopoldo: Oikos, 2010.

# As Políticas de Fortalecimento da Gestão Democrática e os Conselhos Municipais de Educação

The policies for strengthening the Democratic Administration and the Education Municipal Councils

El fortalecimiento de las políticas de la gestión democrática y los Consejos Municipales de Educación

**Andrea Caldas<sup>1</sup>**

## **Resumo:**

O artigo analisa a criação e consolidação dos conselhos municipais de educação, à luz do exame da construção histórica da organização da educação nacional e os desafios estabelecidos para o sistema nacional de educação. Reflete ainda sobre as tensões estabelecidas, neste processo, entre a centralização e descentralização, o poder nacional e local, bem como as diferentes concepções de gestão da educação. Para tanto, busca identificar nos textos mais importantes da legislação educacional, do período republicano até os dias atuais, os avanços e limites estabelecidos para a construção da gestão democrática da educação.

Palavras-chave: Política Educacional; Legislação Educacional; Gestão da Educação; Conselhos de Educação.

## **Abstract:**

The article analyzes the creation and consolidation of education municipal councils in the light of the examination of the national education historical organization and the challenges set to a education national system. The article still discuss the tensions established in this process between centralization and decentralization, national and local authorities as well, the different education administration concepts. Therefore, it seeks to identify the most important texts of educational legislation, from the Republican period to the present day, as well the advances and limits for the construction of education democratic management.

Keywords: Educational policy; Educational laws; Education Administration; Education councils.

## **Resumen:**

El artículo analiza la creación y la consolidación de los consejos municipales de educación a la luz del examen de la construcción histórica de la organización nacional de educación y los retos que plantea para el sistema nacional de educación. Reflete ademassobre las tensiones establecidas en este proceso entre la centralización y la descentralización, las autoridades nacionales y locales, así como los diferentes conceptos de gestión de la educación. Por lo tanto, se trata de identificar los textos más importantes de la legislación educativa, desde el período republicano hasta la actualidad, los avances y límites para la construcción de la gestión democrática de la educación.

Palabras-clave: Política Educativa; Legislación de la Educación; Gestión de la Educación; Consejos Educativos.

<sup>1</sup> Doutora em Educação. Professora do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná. E-mail: andreacaldas2011@gmail.com

A análise sobre os conselhos municipais de educação traz consigo o necessário entrecruzamento das complexas dimensões que marcam o debate em torno da elaboração e efetivação das políticas educacionais, em nosso país.

Trata-se tanto do papel dos municípios, como parte do sistema nacional de educação, no que tange a responsabilidades e graus de autonomia, quanto do papel que os conselhos podem ou devem desempenhar na organização dos sistemas e redes.

Muito além de questões técnicas, delineia-se, neste quadro, um campo de disputas em torno de concepções sobre o Estado, a relação com a sociedade e as funções atribuídas à educação institucionalizada.

É fundamental, portanto, que possamos examinar a profundidade dos desafios que se estabelecem na construção e consolidação dos conselhos municipais de educação, ao lado dos sistemas municipais, localizando-os no contexto mais amplo dos debates nacionais no que diz respeito à democratização e gestão da educação.

## **Educação nacional: centralização e descentralização**

A história da educação brasileira, tal como a do próprio país, revela as contradições do desenvolvimento dependente, em que o projeto de construção nacional foi sendo adiado, improvisado e, no mais das vezes, tornou-se um amálgama de ações isoladas e programas destinados a atender conjunturas e interesses específicos.

Assim é que o governo colonial do Brasil, tendo como objetivo primordial a extração da riqueza nacional, assentado sob as bases da exploração do trabalho escravo, tratou de prover a organização da instrução, apenas da elite e com os olhos voltados para fora do país.

Os objetivos da educação jesuítica, de gestão privada e subsidiada pela Coroa portuguesa, que aconteceu de 1549 a 1759, pouco alterados pelas Reformas Pombalinas – a não ser no que diz respeito aos conteúdos – voltavam-se, explicitamente, para a preparação dos estudos no exterior, ou em alguns casos, o exercício do sacerdócio.

Com a proclamação da Independência política, em 1822, seria legítimo imaginar que o país reclamassem uma organização da educação nacional, o que se ensaiou fazer com primeira Lei de Educação Nacional, aprovada em 15 de outubro de 1827 que estabelecia:

Art. 1º Em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, haverá as escolas de primeiras letras que forem necessárias.

Art. 2º Os Presidentes das províncias, em Conselho e com audiência das respectivas Câmaras, enquanto não estiverem em exercício os Conselhos Gerais, marcarão o número e localidades das escolas, podendo extinguir as que existem em lugares pouco populosos e remover os Professores delas para as que se criarem, onde mais aproveitem, dando conta a Assembleia Geral para final resolução.

Art. 3º Os presidentes, em Conselho, taxarão interinamente os ordenados dos Professores, regulando-os de 200\$000 a 500\$000 anuais, com atenção às circunstâncias da população e carestia dos lugares, e o farão presente a Assembleia Geral para a aprovação.

Art. 4º As escolas serão do ensino mútuo nas capitais das províncias; e serão também nas cidades, vilas e lugares populosos delas, em que for possível estabelecerem-se.

Art. 5º Para as escolas do ensino mútuo se aplicarão os edifícios, que couberem com a suficiência nos lugares delas, arranjando-se com os utensílios necessários à custa da Fazenda Pública e os Professores que não tiverem a necessária instrução deste ensino, irão instruir-se em curto prazo e à custa dos seus ordenados nas escolas das capitais.

Art. 6º Os professores ensinarão a ler, escrever, as quatro operações de aritmética, prática de quebrados, decimais e proporções, as noções mais gerais de geometria prática, a gramática de língua nacional, e os princípios de moral cristã e da doutrina da religião católica e apostólica romana, proporcionados à compreensão dos meninos; preferindo para as leituras a Constituição do Império e a História do Brasil.

A mudança da conjuntura política do país, motivada pelo retorno de D. Pedro I para Portugal e assunção do governo por parte da Regência – além da inexistência de bases materiais que reclamassem a expansão da educação de forma mais ampla – acabou por tornar inócuas, a primeira Lei Nacional de Educação.

Isto porque, o Ato Adicional à Constituição, promulgado em 1834, estabeleceu a descentralização administrativa como estratégia de conciliação política e entre outras definições, colocou o ensino primário sob a jurisdição das Províncias, desobrigando o governo central desta atribuição.

Iniciava-se aqui, o que viria a ser o traço mais persistente das políticas educacionais, ou seja, o movimento pendular entre centralização e descentralização e, na maioria das vezes, combinando a centralização política à mera descentralização administrativa, ou seja, a desconcentração, sem efetiva repartição de poderes.

Importa ressaltar que a tensão entre a centralização ou descentralização dos poderes não se circunscreve apenas aos polos de disputa no interior do Estado, em sentido estrito, ou seja, ao governo central e aos governos locais, mas, também, à disputa da iniciativa privada dos rumos da política estatal bem como, dos fundos públicos.

É este panorama de contradições que irá matizar os caminhos da complexa, e não menos, conflituosa construção do Sistema Nacional de Educação, até os dias atuais. Neste processo, o debate sobre autonomia, democracia, repartição de responsabilidades, financiamento, poder nacional e local demarca alguns dos meandros que precisam ser definidos no terreno da organização nacional da educação.

## As bases e organização da educação nacional

A partir dos anos 1920/30, já sob o regime republicano e com o incremento da industrialização e urbanização do país, será possível observar, com mais nitidez, esforços na direção de se construir um projeto nacional de país e por consequência, a organização da educação nacional.

Se no passado, tais postulados não encontraram organicidade na realidade estrutural brasileira – caracterizada pelo predomínio de atividades econômicas que exigiam pouca ou nenhuma instrução e um cenário político impermeável à participação social – no alvorecer da primeira década do século XX, o Brasil é sacudido por mudanças na base da atividade econômica e nas relações sociais, especialmente, pela abolição do regime de trabalho escravo e a centralidade que a atividade manufatureira passará a ter no cenário produtivo.

Ainda que o escopo deste texto não permita o aprofundamento de tal questão é importante ressaltar que não é ocasional que a ideia de construção de uma organização da educação nacional ganhe força, precisamente, no cenário histórico que combina trabalho livre, urbanização e participação política, ainda que de forma incipiente.

É este conjunto de fatores materiais e culturais que irão reclamar e colocar na ordem do dia o projeto da educação nacional, constantemente adiado. Ou seja, não são “ideias que nasceram de ideias”, mas, expressões necessárias do desenvolvimento histórico real, conforme nos explana Gramsci:

É necessário, por conseguinte, distinguir entre ideologias historicamente orgânicas, isto é, que são necessárias a uma determinada estrutura, e ideologias arbitrárias, racionalistas, “desejadas”. Na medida em que são historicamente necessárias, as ideologias têm uma validade que é validade “psicológica”: elas “organizam” as massas humanas, formam o terreno sobre o qual os homens se movimentam, adquirem consciência de sua posição, lutam etc. Na medida em que são “arbitrárias”, elas não criam senão movimentos individuais, polêmicas, etc. (1991 p.62-3)

O Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, fruto dos debates realizados nas Conferências em Educação, organizadas por educadores de vários níveis de ensino e diversos estados, sintetiza a efervescência desta época e apontava o seguinte diagnóstico da educação brasileira:

Se depois de 43 anos de regime republicano, se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. Tudo fragmentado e desarticulado. A situação atual, criada pela sucessão periódica de reformas parciais e frequentemente arbitrárias, lançadas sem solidez econômica e sem uma visão global do problema, em todos seus aspectos, nos deixa antes a impressão desoladora de construções isoladas, algumas já em ruína, outras abandonadas em seus alicerces, e as melhores, ainda não em termos de serem despojadas de seus andaimes (AZEVEDO, 2010, p. 33)

A Constituição de 1934 sofre a influência deste campo progressista e estabelece a necessidade de elaboração das diretrizes da educação nacional e do plano nacional de educação, sob a incumbência do Conselho Nacional de Educação, criado através do Decreto nº 19.850, de 11/04/1931.

Com a ruptura política provocada pelo golpe que instituiu o Estado Novo, uma nova carta constitucional é aprovada com mudanças substanciais acerca do dever do Estado para a educação. O novo entendimento trazido pela Constituição de 1937 é que a educação é dever primeiro da família e, suplementarmente, do Estado que deve atender “aos que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares”(art. 127).

Tais alterações representam um retrocesso no inicial caminho de construção da organização nacional pública e universal, além de apontar para a concentração das decisões nas mãos do executivo federal – responsável por fixar as bases e traçar as diretrizes a “que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude” (art.15, inciso IX). Não há menções ao Conselho Nacional da Educação, tampouco ao Plano Nacional que havia sido formulado recentemente.

O novo contexto econômico, contudo, exigia que houvesse uma relativa expansão da educação, ao menos nos seus níveis iniciais, para responder às demandas do mercado de trabalho e isto foi feito através dos Decretos-Leis baixados entre 1942 e 1946, também conhecidos por Reforma Capanema. Ou seja, a necessidade de organização da educação inicial acabou por ser atendida, porém, de forma verticalizada e centralizadora.

Com a reabertura política, em 1946, o debate sobre as diretrizes e bases da educação nacional volta à cena, e inicia-se o processo de elaboração da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). A elaboração, que perdurou treze longos anos de intensas discussões, no Congresso, expôs novamente o embate entre as tendências centralizadoras e descentralizadoras. Desta feita, porém, com participação decisiva dos representantes da iniciativa privada que se opunham, não somente, à concentração das decisões nas mãos do governo federal, mas, defendiam a menor regulamentação possível da educação sob a postulação da “liberdade do ensino”, contraposta ao dever do Estado e o direito à educação.<sup>2</sup>

Como resultado das conciliações e negociações, a Lei 4024/61 acabou por consolidar um texto intermediário entre os defensores da livre iniciativa e desregulamentação e os que defendiam a estruturação da educação nacional, coordenada pelo Estado.

Um dos exemplos desta “solução de compromisso”, como explana Saviani (1997), é a manutenção do capítulo “da liberdade do ensino” proposto pelo deputado Carlos Lacerda, ao lado do título “dos sistemas de ensino”, que constava do projeto original. “O título da liberdade do ensino era uma reivindicação da iniciativa privada, ao passo que o título referente aos sistemas de ensino implicava a precedência da iniciativa do poder público” (p.19).

Contudo, mais uma vez o longo processo de discussão e maturação política é abortado por uma nova ruptura institucional, com o golpe militar em 1964 que, apesar de manter parte do texto da LDB, aprovado em 61, no que se refere aos princípios e objetivos, reformulou a estrutura do ensino básico e superior, através das Leis 5.540/68 e 5.692/71.

A ideia da construção de um consenso nacional em torno de um Plano Nacional de Educação e da consolidação de espaços colegiados de tomada de decisão foi substituída por projetos estratégicos setoriais com forte acento tecnicista, cujas decisões eram centralizadas no MEC e subordinadas ao “Plano Geral do Governo” (art.53, Lei 5692/71).

Ao lado da concentração de poder, são estimuladas estratégias de descentralização administrativa e “flexibilidade pedagógica”, como por exemplo, a instituição da parte diversificada dos currículos, a ser definida pelos Conselhos Estaduais e até o estímulo à criação de conselhos municipais de educação. Tratava-se, todavia, da conhecida estratégia de desconcentração de tarefas, enquanto se mantém intocado o centro das decisões.

Com os ventos da redemocratização do país, nos anos 80, a comunidade educacional volta a pautar o tema do sistema nacional de educação e sua democratização, tanto do ponto de vista da universalização da oferta e permanência, quanto da gestão.

---

<sup>2</sup> Dernéval Saviani (1997) no livro *A Nova Lei da Educação: Trajetória, Limites e Perspectivas* examina, em detalhe, os vários debates que ocorreram durante a tramitação da Lei 4024/61, analisando as posições defendidas pelos parlamentares e suas articulações com os grupos e concepções educacionais em disputa (p. 11-21)

As Conferências Brasileiras de Educação (CBE) são organizadas por iniciativa de associações nacionais de professores, principalmente, a Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação (CNTE), a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) e Associação Nacional Docente (ANDE).

Acontecem cinco sessões que antecedem a formulação de propostas para a Constituinte e para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação: 1.<sup>a</sup> CBE/1980 (abril), em São Paulo com 1,4 mil participantes; 2.<sup>a</sup> CBE/1982 (junho), em Belo Horizonte com 2 mil participantes; 3.<sup>a</sup> CBE/1984 (outubro) com 5 mil participantes; 4.<sup>a</sup> CBE/1986 (setembro), em Goiânia com 6 mil participantes e 5.<sup>a</sup> CBE/1988 (agosto), em Brasília com 6 mil participantes (CUNHA, 1995, p. 94).

Das quatro primeiras conferências resulta a emenda popular apresentada ao capítulo da educação na constituinte e da última, a proposta de projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (SOUZA et alii, 2005).

Esta intensa organização contribui para que a nova Constituição de 1988 e o projeto de LDB recuperassem muitos dos princípios legados pelos Pioneiros da Educação Nova, ampliados pelas experiências dos movimentos sociais, desde os anos 1960.

A nova Carta Constitucional afirma o dever do Estado, a gratuidade do ensino nos estabelecimentos oficiais, o direito público subjetivo, em matéria de educação e estabelece a necessidade de formulação de plano nacional de educação, com duração plurianual, “visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público” (art.214, redação original).

Na sequencia, o processo de elaboração da nova LDB, será palco de nova disputa entre os movimentos sociais em defesa da escola pública e representantes da iniciativa privada, especialmente nas questões que afetam a regulamentação, o financiamento e o papel do Estado.

Entre as várias polêmicas, a ideia da constituição de um sistema nacional de educação que articule os vários sistemas e redes, a partir de um conjunto de normas e diretrizes comuns, apresentado pelas entidades educacionais, encontrou forte resistência.

O texto final, promulgado em 1996, consignará os acordos possíveis entre as forças políticas atuantes na área de educação, no governo e no parlamento e aponta para princípios da organização nacional, sem referência ao sistema nacional de educação, que foi objeto de contestações, inclusive no campo jurídico, “pois se argumentava que na Constituição não aparecia a expressão sistema nacional de educação, mas apenas, sistemas de ensino” (SAVIANI, 1997, p.207)

O tema será retomado nas discussões do Plano Nacional de Educação e apresentado a partir da proposta organizada pelas entidades e movimentos sociais da educação, no II CONED<sup>3</sup>. Na redação aprovada pelo Congresso e sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2001, novamente, a menção à referência ao sistema nacional é substituída pela ideia de regime de colaboração entre sistemas de ensino. Entretanto, o mesmo PNE institui o Sistema Nacional de Avaliação.

Desta forma, as políticas educacionais permanecem marcadas pela centralização das decisões – e avaliação – no campo do executivo federal e a repartição das responsabilidades entre os demais entes federados, sem necessária contrapartida de financiamento e estrutura.

A crítica a este modelo, combinada ao diagnóstico de manutenção das desigualdades e exclusão no campo educacional, não obstante as metas legais e constitucionais, irão demarcar a mobilização em torno do novo Plano Nacional de Educação (PNE).

Neste cenário, a Emenda Constitucional nº 59, aprovada em 2009, representou um importante avanço ao incluir, no texto Constitucional, a necessidade de que o Plano Nacional de Educação defina a articulação do sistema nacional de educação.

<sup>3</sup> II Congresso Nacional de Educação, promovido, em Belo Horizonte, em 1997, pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

A complexa construção da organização nacional de educação – matizada pelas tensões entre poder local e central, interesse público e privado, centralização e descentralização – ingressa, desta feita, em nova etapa, de vez que, ao menos, do ponto de vista legal, os obstáculos para a constituição do sistema nacional de educação foram suprimidos, o que não significa, contudo, que as dificuldades tenham sido vencidas.

Tanto assim que o Sistema Nacional de Educação e o regime de colaboração entre a União, Estados e Municípios foram os temas centrais das duas Conferências Nacionais de Educação<sup>4</sup>, convocadas pelo governo e organizadas conjuntamente com a sociedade civil, em 2010 e 2014.

O novo Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei 13.005 de 2014, define o prazo de dois anos para que o poder público institua, através de lei específica, “o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação” (art.13).

Ainda assim, a solução desta equação está longe de guardar consensos e acordos de fácil resolução.

## **A educação no plano municipal e o sistema nacional de educação**

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, acompanhando a tendência expressa na Carta Constitucional de 1988, amplia o espectro de ação e atribuições dos municípios, cabendo-lhe, inclusive, escolher a forma de organização da educação municipal, se através de um sistema próprio ou integrando-se ao sistema estadual de educação:

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.  
(...)

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

- I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
- II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
- III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
- IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
- V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.
- VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica (LEI 9394/96).

Além de definir as atribuições específicas do município, o texto legal aponta para a necessidade do regime de colaboração, no interesse da educação nacional.

Pode-se indicar que cabe ao município colaborar com a União: na elaboração do Plano Nacional de Educação; recebendo assistência técnica e financeira para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e para o atendimento prioritário da escolaridade obrigatória; no estabelecimento de competências e diretrizes para a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; na construção de um processo nacional de avaliação do rendimento; oferecendo informações e dados necessários sobre os estabelecimentos de ensino e órgão educacionais de seu sistema (...).

---

<sup>4</sup> A realização das Conferências Nacionais de Educação (CONAE), a partir de 2010, demarca um importante momento na institucionalização dos canais de participação no debate das políticas educacionais. Convocadas pelo governo, atendendo a uma antiga reivindicação da comunidade educacional organizada, as conferências foram organizadas de forma conjunta com representantes das secretarias do Ministério da Educação, da Câmara e do Senado, do Conselho Nacional de Educação, das entidades dos dirigentes estaduais, municipais e federais da educação, dos trabalhadores em educação, estudantes e demais entidades que atuam direta ou indiretamente na educação. (<http://conae.mec.gov.br/>)

Já com o estado, a LDB estabelece que o município deva definir as formas de colaboração para a oferta do ensino fundamental, devendo assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do poder público. Define, ainda, que ele necessita coordenar suas ações com as de seu estado assegurando, por exemplo, transporte escolar para seus estudantes (GRACINDO, 2010, p.231-32).

Ainda que a legislação aponte, portanto, para a organização mais autônoma dos municípios, a regulamentação do regime de colaboração ainda não foi realizada tampouco, a organização do Sistema Nacional de Educação. Desta feita, o risco de que autonomia torne-se letra morta ou acentue a desigualdade e fragmentação da educação é evidente.

Neste árduo processo de negociação e pactuação entre os entes federados, questões como repartição do poder e capacidade de financiamento emergem como cruciais, especialmente, no que se refere aos 5.570 municípios, em condições absolutamente assimétricas.

Cerca de 70% dos 5570 municípios podem ser considerados pobres e muito pobres, por serem pequenos (não atingem 20000 habitantes) e não conseguirem arrecadar recursos próprios, proporcionais às suas necessidades de implantação dos direitos sociais básicos, e, portanto, dependem da redistribuição de recursos da União. Por outro lado, 220 municípios, somente, agregam 75% da população brasileira (municípios com mais de 100 mil habitantes) e, por consequência, são responsáveis pelas políticas sociais para esse total de pessoas (ARELARO, 2015, p.32-3).

É preciso considerar que a própria questão dos níveis de autonomia municipal e a organização dos sistemas não é um ponto pacificado, mesmo entre a comunidade educacional. Saviani, por exemplo, em sua análise dos projetos de LDB discorda da instituição dos sistemas municipais de educação, dado que a Constituição estabelece privativamente à União a tarefa de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e aos estados e Distrito Federal, a função de “legislar concorrentemente” sobre educação, cultura, ensino e desporto. Segundo o autor, “é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” (SAVIANI, 1997, p.62).

Desta interpretação decorre que “não tendo autonomia para baixar normas próprias sobre educação ou ensino, os municípios estão constitucionalmente impedidos de instituir sistemas próprios, isto é, municipais, de educação ou de ensino” (SAVIANI, 1997, p.63).

Ainda assim, “o texto constitucional deixa margem, no art.211, para que se possa falar em sistemas de ensino dos Municípios”, o que, segundo o autor, confere ao termo uma ambiguidade por uso analógico, ou seja, trata-se de organização de redes de escolas e não de sistemas de educação (SAVIANI, 1997, p.63).

O projeto Jorge Hage, aprovado na comissão de educação da Câmara Federal, indicou a organização de sistemas de ensino da União, Estados e Municípios (art.11), prevendo, inclusive, a existência de órgãos coletivos normativos, para efeitos de planejamento e administração democrática, de forma colegiada e representativa (SAVIANI, 1997, p.74-76).

Já, o texto final da LDB manteve a expressão sistemas de ensino municipais, mas, não faz referência a órgãos coletivos normativos, ou seja, aos conselhos municipais de educação.

## A gestão educacional e os conselhos de educação

Se o debate em torno das diferentes responsabilidades e atribuição entre os entes federados reveste-se da tensão advinda da disputa de poderes e do reconhecimento da diversidade e desigualdade, que marca a organização da educação nacional, a criação e consolidação de organismos colegiados defronta-se com outra série de obstáculos, de natureza política e normativa.

A necessidade da criação de um órgão ligado ao Ministério da Educação, para fins de normatização, aparece no contexto da Reforma Rivadávia, em 1911, que pretendia regulamentar a oferta de ensino superior no país e cria através do Decreto 8659/1911, o Conselho Superior de Ensino.

Contudo, é a Carta Magna de 1934, inspirada pelos debates dos Congressos de Educação e o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, que irá constitucionalizar o Conselho Nacional de Educação, estabelecendo além das funções normativas e de assessoria, a tarefa de elaborar o Plano Nacional de Educação bem como, estendendo para os Estados, a necessidade de criação de seus Conselhos de Educação:

Art. 152 - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais.

Parágrafo único - Os Estados e o Distrito Federal, na forma das leis respectivas e para o exercício da sua competência na matéria, estabelecerão Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino (BRASIL, 1934).

Neste sentido, a criação dos Conselhos, neste período, associa-se ao sentido de planejamento e articulação das ações institucionais, fortemente, presente nas preocupações da época, assim traduzidas pelos Pioneiros da Educação Nova:

Em lugar dessas reformas parciais, que se sucederam, na sua quase totalidade, na estreiteza crônica de tentativas empíricas, o nosso programa concretiza uma nova política educacional, que nos preparará, por etapas, a grande reforma, em que palpitárá, com o ritmo acelerado dos organismos novos, o músculo central da estrutura política e social da nação. Em cada uma das reformas anteriores, em que impressionavivamente a falta de uma visão global do problema educativo, aforça inspiradora ou a energia estimulante mudou apenas de forma, dando soluções diferentes aos problemas particulares. (...) É preciso, porém, atacar essa obra, por um plano integral, para que ela não se arrisque um dia a ficar no estado fragmentário, semelhante a essas muralhas pelágicas, inacabadas, cujos blocos enormes, esparsos ao longe sobre o solo, testemunham gigantes que os levantaram, e que a morte surpreendeu antes do coroamento de seus esforços (AZEVEDO, 2010, p.39)

Esta função atribuída aos Conselhos se manterá praticamente inalterada, nas normatizações subsequentes desses órgãos. Contudo, a questão da composição dos mesmos pautará, de forma bastante contundente, os debates em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, após a Constituição de 1988.

Destarte, se o planejamento educacional demarca a tônica das preocupações dos anos 1930 aos 1970<sup>5</sup>, nas suas diversas concepções e encaminhamentos institucionais, o tema da participação da sociedade civil na tomada de decisões sobre a política educacional, emergirá no contexto de redemocratização do país como agenda proeminente nos embates entre governos e organizações sociais.

Neste caminho, o projeto de LDB, elaborado pelas entidades participantes da V Conferência Brasileira da Educação (CBE), estabelecia o Conselho Nacional de Educação como organismo responsável pela articulação do sistema nacional de educação assumindo, portanto, um papel de protagonismo na elaboração e gestão da política educacional do país.

A proposta de composição incluía uma significativa participação da sociedade civil organizada, além das representações dos governos. Tal indicação foi acolhida pelo deputado Octávio Elísio, autor do projeto de lei e mantida no texto aprovado na Comissão de Educação da Câmara, a partir de relatoria do deputado Jorge Hage.

Contudo, pretextando a inconstitucionalidade da proposta – a partir da interpretação de que o legislativo não poderia tratar de órgãos vinculados à administração direta do Executivo – setores contrários a esta proeminência de um órgão colegiado na gestão da política educacional, lograram retirar, do texto final da LDB, a menção à composição do Conselho, fazendo prevalecer suas funções consultivas e normativas, porém, vinculadas ao MEC (SAVIANI, 1997).

Os Conselhos Estaduais e Municipais, ao contrário de legislações anteriores, não são citados na nova LDB, ainda que a lei faça referência ao estabelecimento de normas próprias de cada sistema de ensino, o que faz supor a existência de órgãos normativos.

<sup>5</sup> Bordignon (2013), em importante estudo sobre o Planejamento Educacional no Brasil, analisa as diversas fases e concepções que atravessam as ações institucionais de planejamento, dos anos 30 aos dias atuais.

Dessa forma, a própria definição sobre função e composição dos conselhos caberá a cada sistema. No âmbito federal, o Conselho Nacional de Educação inclui a representação da sociedade civil, contudo, os indicados são escolhidos e nomeados pelo Ministro, configurando uma espécie de democracia consentida.

No âmbito dos estados, há diversas formas de composição e de definição de funções, prevalecendo a ideia dos conselhos como órgãos colegiados, aos quais compete estabelecer a relação entre a sociedade e o governo (CURY, 2000).

No caso dos municípios, embora, muitos dos seus conselhos tenham sido criados, ainda sob a égide da Lei 5692/71, há uma miríade de situações diversas no que diz respeito à autonomia do próprio município em relação ao sistema estadual, o que por sua vez, condiciona as próprias atribuições dos conselhos.

A constituição dos sistemas municipais de ensino foi tratada na LDB sendo firmada a possibilidade, ainda, de optar entre compor com o Estado um sistema único, ou manter-se integrado ao sistema estadual. Nesse contexto, diferentes orientações têm sido formuladas pelos governos estaduais, a partir das secretarias de educação ou dos conselhos estaduais de educação, no que diz respeito ao processo de municipalização do ensino, constituição dos sistemas municipais de ensino e criação dos conselhos municipais de educação (TEIXEIRA, 2004, p. 700).

Tais diferenças são evidenciadas nos dados levantados pelo IBGE, em 2011, que informa haver, no Brasil, 4.718 conselhos municipais, porém, apenas, 2.048 municípios com sistemas de ensino. No Paraná, segundo este levantamento, há 267 conselhos municipais e 22 sistemas municipais de ensino.

Este complexo quadro delineado até aqui, em um processo político e social, marcado por avanços, recuos, novas possibilidades e renovados desafios demarca parte fundamental da pauta da área de gestão educacional.

Temos como tarefa histórica a definição e pactuação dos contornos que pretendemos para o sistema nacional de educação, sem desconsiderar os diferentes graus de autonomia dos entes federados e também, a sua capacidade de financiamento e execução da política nacional.

No campo dos modelos e concepções de gestão, a implantação de mecanismos colegiados e representativos dos diferentes segmentos do campo educacional ainda esbarra na tradição do que denominei, em outro texto, da "democracia monárquica" (NUNES, 1999), ou seja, a concentração de poderes de decisão nas mãos de quem foi eleito para representar uma coletividade, mas que dela se distancia ou não mantém uma relação de organicidade.

Sendo assim, ainda que na democracia representativa os governantes sejam eleitos, entende-se que a ampliação e efetividade da democracia exige a criação de mecanismos de acompanhamento, consulta e controle do poder de quem dirige.

No caso das políticas educacionais, a nossa defesa é de, que tal como sonhavam os pioneiros da Educação Nova, nos anos 1930, possamos construir coletivamente os rumos e instrumentos de elaboração, implantação e avaliação do projeto educacional.

Nesta trilha, os conselhos de educação como espaços de participação organizada e compartilhamento de decisões do poder público e da comunidade educacional, aliados a outros mecanismos de consulta como os fóruns e as conferências podem amalgamar propostas e soluções para a democratização da educação.

Mas, para que não se convertam em meros órgãos de decisão cartorial é preciso que possuam autonomia política e de gestão financeira, e isto precisa ser consignado na legislação, como forma de minimizar as flutuações de poder e a descontinuidade de processos.

Muitos passos já foram dados nesta direção, outros tantos ainda serão necessários, mas, tenho certeza de que caminhamos ao lado de muitos e muitas que desejam consolidar a tão almejada democratização da educação brasileira.

## Referências:

- ABICALIL, C. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação. In: CONAE(org.) Conferência Nacional de Educação 2010. Reflexões sobre a construção do Sistema Nacional Articulado de Educação e o Plano Nacional de Educação. Brasília: INEP, 2009.
- ANDE, ANPED, CEDEC, CEDES. I Conferência Brasileira de Educação: Anais. São Paulo: Cortez, 1981.
- ARELARO,L. É possível implantar, em curto prazo, um sistema nacional de educação no Brasil? In: CALDAS, A. (org.). O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação. Livro1. CONAE PARANÁ: Reflexões e provocações. Curitiba, Appris, 2015.
- AZEVEDO, F. Manifesto dos pioneiros da Educação Nova (1932). Coleção Educadores. MEC, Fundação Joaquim Nabuco: Editora Massargana, 2010.
- BRASIL. Constituição [de 1934] da República dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro, 16 jul. 1934.
- BRASIL. Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 5 out. 1988.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 12 nov. 2009.
- BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 10 jan. 2001.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 23 dez. 1996a.
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 26 jun. 2014.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. Conferência Nacional de Educação 2010 – Construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação. Documento Final. Brasília: MEC, 2010.
- BOBBIO, N. Estado, governo e sociedade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BORDIGNON, G. et alii. O planejamento educacional no Brasil. Fórum Nacional de Educação, junho/2011. Disponível em: <fne.mec.gov.br/pdf/planejamento\_educacional\_brasil.pdf> Acesso em: 25/03/2013.
- CALDAS, A. Do Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública ao Fórum Estadual de Educação do Paraná: Continuidades e Rupturas na Relação Estado e Sociedade Civil. In: CALDAS, A. (org.). O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação. Livro 1. CONAE PARANÁ: Reflexões e provocações. Curitiba, Appris, 2015.
- COUTINHO, C. A democracia como valor universal e outros ensaios. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.
- CUNHA, L. Educação, Estado e Democracia no Brasil. São Paulo: Cortez Niterói: UFF, 1995.
- CURY, C. R. J. Os Conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (org.) Gestão da educação. São Paulo: Cortez, 2000. p.43-60.
- \_\_\_\_\_. Conselhos de educação: fundamentos e funções. RBPAE, v.22- n.1, jan/jun, 2006.
- DOURADO, L.F. Plano Nacional de Educação, Conferência Nacional de Educação e a Construção do Sistema Nacional de Educação: Dilemas e Proposições. In: CALDAS, A. (org.). O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação. Livro 1. CONAE PARANÁ: Reflexões e provocações. Curitiba, Appris, 2015.
- FÓRUM Nacional em Defesa da Escola Pública. Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. [Consolidado na plenária de encerramento do II CONED, II Congresso Nacional de Educação. Belo Horizonte], nov. 1997.
- GRACINDO, R. Sistemas municipais de ensino: limites e possibilidades. In: BRZEZINSKI, I. (org). LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares. São Paulo, Cortez, 2010.

- GRAMSCI, A. *Concepção Dialética da História*.9<sup>a</sup>. Edição. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1991.
- IANNI,O. *A ideia de Brasil moderno*. São Paulo: Brasiliense, 1992.
- NUNES, A. C. "Gestão democrática ou colegiada: uma (não) tão simples questão de semântica". *Caderno Pedagógico* 2. Curitiba: APP-SINDICATO, 1999.
- PERONI, V. & FLORES, M.L. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. *Educação*, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 180-189, maio-ago. 2014
- SAVIANI,D. *A Nova Lei da Educação*. Cortez, São Paulo, 1997.
- SOUZA, A. et alli. *Gestão Democrática da Escola Pública*. Coleção Gestão e Avaliação da Escola Pública. UFPR/MEC, Curitiba. Editora UFPR, 2005.
- TEIXEIRA, L. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. *Cadernos de Pesquisa*, v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004.

*Recebido em Junho de 2015 | Aprovado em Janeiro de 2016*

# **Caminhos teórico-metodológicos para pesquisas sobre Estado e educação: a política pública como “janela” e o uso de entrevista realista como procedimento metodológico**

Theoretical-methodological alternatives for research about State and Education: the public policy as “window” and the use of realistic interview as methodological procedure

Enfoques teórico-metodológicos para la investigación sobre Estado y Educación: la política pública como “ventana” y el uso de la entrevista realista como un procedimiento metodológico

---

**Iana Gomes de Lima**

## **Resumo:**

Neste artigo, aponto contribuições teórico-metodológicas que podem ser úteis para pesquisadores interessados em investigar o Estado e educação. Para tanto, apresento, centralmente, duas contribuições. A primeira delas é o uso de uma política educacional como “janela” para pesquisas com esta temática. A segunda contribuição é a entrevista realista como o instrumento mais adequado para tornar viável o uso de uma política pública como efetivo campo empírico no estudo sobre Estado e educação. Além de apontar a potencialidade do uso destas ferramentas na análise proposta, apresento uma breve discussão acerca das transformações estatais e de suas implicações para o desenho metodológico de pesquisas que tenham como interesse o aparelho estatal. Como forma de exemplificar o uso das duas contribuições teórico-metodológicas apresentadas, descrevo, brevemente, uma pesquisa por mim realizada. Concluo, demonstrando, a fertilidade da política educacional como campo empírico e a entrevista realista como um consistente instrumento para este tipo de pesquisa.

Palavras-chave: Estado; política educacional; metodologia.

## Abstract:

In this article, I point out theoretical-methodological contributions that may be useful for researchers interested in investigating the state and education. To that end, I make two contributions centrally. First of these is the use of an educational policy as a “window” for research on this subject. The second contribution is the realistic interview as the most appropriate instrument to make viable the use of a public policy as an effective empirical field in the study on State and Education. In addition to pointing out the potentiality of the use of these tools in the proposed analysis, I present a brief discussion about state transformations and their implications for the methodological design of research that has as interest about the state apparatus. As a way of exemplifying the use of the two theoretical-methodological contributions presented, I briefly describe a research I have done. I conclude demonstrating the fertility of educational policy as an empirical field and the realistic interview as a consistent instrument for this kind of research.

Keywords: State; Educational policy; Methodology.

## Resumen:

En este artículo, apunto contribuciones teórico-metodológicas que pueden ser útiles para investigadores interesados en investigar el Estado y la educación. Para ello, presento, centralmente, dos aportaciones. La primera de ellas es el uso de una política educativa como “ventana” para investigaciones con esta temática. La segunda contribución es la entrevista realista como el instrumento más adecuado para hacer viable el uso de una política pública como efectivo campo empírico en el estudio sobre Estado y Educación. Además de apuntar la potencialidad del uso de estas herramientas en el análisis propuesto, presento una breve discusión acerca de las transformaciones estatales y de sus implicaciones para el diseño metodológico de investigaciones que tengan como interés el aparato estatal. Como forma de ejemplificar el uso de las dos contribuciones teórico-metodológicas presentadas, describo brevemente una investigación por mí realizada. Concluyo, demostrando, la fertilidad de la política educativa como campo empírico y la entrevista realista como un consistente instrumento para este tipo de investigación.

Palabras-clave: Estado; Política educativa; Metodología.

O “Estado é um fenômeno complexo e nenhuma teoria sozinha ou nenhuma perspectiva teórica pode capturar inteiramente ou explicar suas complexidades” (JESSOP, 2008, p. 1)<sup>1</sup>. Essa é uma afirmação de Bob Jessop, estudioso inglês que desenvolve pesquisas sobre o Estado. Assim como o autor, tenho o entendimento de que o Estado é um campo amplo e complexo de pesquisa. Portanto, realizar um estudo sobre o âmbito estatal não é uma tarefa simples e exige importantes decisões metodológicas. Neste artigo, aponto contribuições teórico-metodológicas que podem ser úteis para olhar o Estado, especialmente, quando se busca pesquisar sua relação com a educação.

Teixeira (2011) faz um paralelo entre a pesquisa social e a arquitetura: assim como na concepção e execução de um prédio, a pesquisa social precisa ser edificada através de escolhas cuidadosas que assegurem sua criação. Essa perspectiva é central para esse trabalho. Em geral, a metodologia de uma pesquisa é entendida apenas como os procedimentos metodológicos (entrevistas, observações, análises de documentos etc.) ou como a escolha de um método (etnografia, estudo de caso etc.). Neste artigo, todavia, a metodologia descrita abarca conceitos fundamentais para futuras pesquisas, mostrando lentes teórico-metodológicas que podem ser utilizadas para analisar a relação entre Estado e educação.

<sup>1</sup> Todas as traduções a partir do inglês e espanhol, neste artigo, foram por mim realizadas.

Como forma de mostrar alguns caminhos metodológicos quando do interesse em estudar o âmbito estatal na educação, a primeira sessão deste artigo aponta as políticas públicas educacionais como um possível campo empírico para o estudo sobre Estado e educação, ao mesmo tempo em que apresenta alguns conceitos que servem como importantes lentes teórico-metodológicas para analisar este objeto de pesquisa. Logo após, aponto a entrevista realista como um instrumento que pode tornar viável o uso de uma política pública educacional como efetivo campo empírico. Por fim, apresento, de forma breve, uma pesquisa que realizei, tendo uma política educacional como campo empírico e a entrevista realista como um dos procedimentos metodológicos.

### **Política pública educacional: uma “janela” para estudar Estado e educação**

Partindo da premissa de que a metodologia e a construção do referencial teórico de um trabalho estão profundamente imbricadas (TEIXEIRA, 2011), é central que o pesquisador tenha clareza de que as escolhas metodológicas não podem estar separadas das escolhas teóricas, pois a própria metodologia é permeada pela teoria. Assim, justifico, neste trabalho, o uso do termo “teórico-metodológico”, pois os conceitos que apresento, neste artigo, não têm apenas o objetivo de auxiliar a explicar os fenômenos sociais, ou seja, não se referem somente ao conteúdo da análise, mas, também, são definidores da própria maneira de construir a análise, ajudando a definir a forma de ver tais fenômenos. Nessa sessão, apresento alguns conceitos e caminhos teórico-metodológicos que precisam ser levados em conta quando de uma pesquisa sobre Estado e educação, tendo em vista as mudanças pelas quais vêm passando o âmbito estatal nos últimos 30 anos.

Ao definir a relação entre Estado e educação como um interesse de pesquisa, tem-se não apenas o desafio de construir uma metodologia sólida e alicerçada em ferramentas teórico-metodológicas que deem conta das complexidades e contradições que permeiam o Estado, mas há, ainda, o desafio de estabelecer qual deve ser o campo empírico da pesquisa. A questão que se coloca é como tornar viável uma pesquisa sobre o Estado? Qual deve ser o campo empírico para compreender a relação entre Estado e educação? Defendo que o campo das políticas públicas educacionais é aquele mais adequado para responder a estes questionamentos.

Através da realização de uma revisão bibliográfica<sup>2</sup> sobre a relação entre política pública e Estado, entendo que o estudo de uma política pública pode ser uma “janela” para o entendimento do Estado. A metáfora da janela é importante aqui: uma janela é uma abertura através da qual se pode enxergar o interior de uma estrutura. Portanto, uma política educacional pode ser uma “janela”, uma abertura para essa estrutura complexa e não-monolítica que é o Estado. Assim como toda a janela permite enxergar apenas parte da estrutura, uma vez que os marcos de uma janela tornam a visão restrita a esta abertura, escolher uma política educacional como “janela” também apresenta tais restrições: são alguns aspectos que poderão ser “vistos” e a interpretação construída sobre a relação entre Estado e educação é delimitada pelos “marcos desta janela”. É importante ressaltar que existem muitas “janelas” que podem ser utilizadas para enxergar o Estado e cada uma delas permite a visão de um recorte diferente, com distintos aspectos.

Agudelo (2011) afirma que com o desenvolvimento do campo das políticas públicas, a partir dos anos de 1970, houve uma reaproximação com temas que haviam sido esquecidos. Dentre os temas elencados pelo autor está o Estado. Segundo Agudelo (2011), os analistas de políticas públicas perceberam que era impossível entender uma política com a ausência de um foco no Estado. Assim, depois de três décadas em que o Estado foi um objeto de estudo “morto”, esta temática ressurgiu como um importante objeto de pesquisa (AGUDELO, 2011). Cabe destacar que a proposta da ciência das políticas públicas não é impor uma visão Estado-cêntrica, considerando o Estado com plena autonomia e capacidade para realizar políticas públicas (AGUDELO, 2011). Agudelo (2011) destaca que esse campo de pesquisa considera o Estado como um dos agentes para a

<sup>2</sup> Marques (1997), Oszlak e O'Donnell (1995), Agudelo (2011), Ball (2013), Ball, Maguire e Braun (2012) e Jessop (2008).

realização de políticas, propondo, assim, uma análise mais equilibrada entre distintos agentes, levando em conta, por exemplo, os atores da sociedade civil. Para o autor uma das propostas da ciência das políticas públicas é:

[...] estudar o Estado através do ciclo de políticas e com ele abordar este ator em sua ação, através das agências governamentais que participam do ciclo; aquelas agências de tomada de decisões e intervenção social, isto é, a formulação de políticas públicas se apresenta como uma forma de visualizar as ações do Estado [...] (AGUDELO, 2011, p. 96-97).

Na citação acima, o autor defende que, através da análise de uma política pública, é possível visualizar as ações do Estado. Oscar Oszlak e Guillermo O'Donnell (1995) também fazem essa defesa, ao afirmarem que, ao estudar políticas estatais, há uma potencial contribuição para o entendimento das transformações que ocorrem no Estado. É importante ressaltar que entendo que a política pública é um conjunto de ações por parte do Estado (OSZLAK; O'DONNELL, 1995): uma ação que é estabelecida por um grupo privado não é entendida como política. Ela só se tornará efetivamente uma política quando tiver o aval do Estado. Isso não implica dizer, no entanto, que compreendo as políticas como um processo verticalizado – do Estado ao chão da sala de aula, por exemplo: as políticas são construídas e reconstruídas em muitos outros lugares e são colocadas em práticas por diferentes localidades e instituições, sendo reproduzidas e retrabalhadas por diferentes atores (BALL, 2013), que precisam ser levados em conta em uma pesquisa que envolva políticas públicas. Marques (1997) corrobora a necessidade de estudar distintos atores, quando afirma que é necessário:

[...] articular as estratégias dos vários atores para o entendimento das ações do Estado. Este deve ser o ponto de partida para se desvendar as razões pelas quais, em inúmeras circunstâncias, o resultado atende a interesses de alguma fração do capital, não bastando explicar este resultado pelos interesses e desejos de certos atores (MARQUES, 1997, p. 91).

O que se pode depreender do excerto acima é que para estudar uma política pública, quando o foco é compreender o Estado, se faz necessário ir além da análise dos documentos, do entendimento dos discursos; é preciso mapear os diferentes atores envolvidos nessa política, compreendendo os movimentos que há dentro do próprio Estado. Marques (1997) destaca que, no caso brasileiro, é importante levar em conta as tênues fronteiras entre Estado e sociedade e propor a análise de políticas públicas a partir desses dois âmbitos, entendendo-os como igualmente importantes, já que, no Brasil, “em inúmeras situações as distinções [referindo-se ao Estado e à sociedade] simplesmente desaparecem” (MARQUES, 1997, p. 92). Portanto, para compreender as políticas estatais é preciso não somente analisar os atores estatais, mas outros atores que também têm papel fundamental nas políticas públicas do Estado. Tal necessidade está relacionada com questões referentes à globalização (BALL, 2013; JESSOP, 2008; DALE, 2004; 2010), dispersão de poder (CLARKE; NEWMAN, 1997) e governança (JESSOP, 2008; DALE, 2004; 2010) – conceitos teórico-metodológicos importantes para o estudo do Estado.

Ball (2013) afirma que a globalização é um importante aspecto a ser levado em conta nas atuais pesquisas educacionais. Segundo esse autor, a globalização tem sido importante para articular os problemas que precisam ser “tratados” pelas políticas educacionais. Ball (2013) destaca que a globalização tem produzido um conjunto de imposições para as políticas no âmbito nacional e um modo particular de pensar a educação, seus problemas e proposições. Outro importante aspecto trazido por Ball (2013) – e que ajuda a pensar a metodologia de uma pesquisa sobre o âmbito estatal –, é que um dos resultados do processo de globalização é não poder mais pensar o Estado-nação como o único espaço adequado para a compreensão de uma política pública. Há agentes supranacionais que são peças-chave no entendimento de determinadas políticas, como o Banco Mundial, a OCDE, o Banco de Desenvolvimento Asiático etc. (BALL, 2013). Jessop (2008) também mostra a centralidade da globalização para as atuais análises sobre o Estado. No entanto, o autor faz um alerta: o conceito de globalização tem sido usado como uma palavra polivalente, promíscua e controversa, o que tem mais obscurecido do que revelado as atuais mudanças referentes à economia, à política, à sociedade e à cultura (JESSOP, 2008). Jessop (2008) afirma que globalização é um conceito melhor usado ao denotar que esse processo é multicêntrico, multiescalar, multitemporal, multiforme e multicausal. Multicêntrico porque

é um processo que emerge de atividades em variados locais; multiescalar porque as atividades ocorrem em variadas escalas e não de uma forma hierárquica, mas interdependentes e coexistentes; multicausal porque é resultado de um complexo e contingente processo de interações de diferentes causas; multiforme porque a globalização assume distintas formas dependendo do contexto e pode ser colocada em prática através de variadas estratégias. “Em conjunto, essas características significam que a globalização é um produto complexo e emergente de diferentes forças operando em várias escalas” (JESSOP, 2008, p. 179).

Os processos de globalização também vêm sendo estudados por Roger Dale (2004; 2010). Em um de seus recentes trabalhos (DALE, 2010), o autor afirma que um dos efeitos desses processos é que o Estado tem se configurado de uma nova maneira, tendo, inclusive, outro papel, que é por Dale (2010) denominado “Estado coordenador”. Novos atores passaram a se fazer presentes no e como Estado, o que implica, nas pesquisas educacionais, levar em conta que a dimensão estatal precisa ser examinada de forma atenta, verificando quem são os atores definidos como parte do Estado, seus status e suas relações (DALE, 2010). Jessop (2008) segue essa linha de pensamento e afirma que a governança dos Estados, atualmente, está emergindo de diferentes escalas: internacional, supranacional, nacional e regional. Cada escala tem representações de poder diferente nessa governança e implicam em uma nova forma de governar por parte de cada Estado.

Ademais, ainda em relação às escalas, é importante relacionar a política em estudo com o contexto macro para que se perceba a relação desta política com uma agenda mais global. Dale (2010) afirma que novos estudos sobre o Estado são de fundamental importância, pois, segundo esse autor, o Estado está constituído para além de uma compreensão dentro da esfera apenas nacional: o autor afirma que existem variadas escalas de governança educacional, que incluem o subnacional, o nacional e o supranacional. A governança, além disso, é composta por diferentes instituições de coordenação (Estado, mercado, comunidade e lar). O que Dale (2010) destaca é que a governança educacional pode ser entendida como “as combinações e a coordenação de atividades atores/agentes, e escalas através das quais a educação é construída e ministrada nas sociedades nacionais” (DALE, 2010, p. 1111). Tendo em vista o estudo do Estado através de uma política educacional, cabe ao pesquisador estar atento para o fato de que as políticas transcendem o âmbito apenas nacional e é preciso estudar essas relações como forma de desenhar o contexto em que cada política se insere, o que, por sua vez, auxilia no entendimento do contexto estatal.

Ball (2013) destaca que a política educacional também não pode mais ser entendida dentro de limites do Estado-nação ou de agentes públicos, separadamente da política econômica. O autor afirma, no entanto, que é preciso estar atento ao fato de que cada Estado faz sua própria interpretação das questões globais (BALL, 2004), fazendo uso do conceito de glocalização, que implica em uma “acomodação de tendências globais em histórias locais, [...] [produzindo] políticas híbridas e diversidade política” (BALL, 2004, p. 1115). As políticas não são regidas a partir dos mesmos problemas, da mesma maneira; cada local tem as suas particularidades. Isso precisa ser levado em conta em um estudo que pesquise o Estado através de políticas educacionais.

Esse processo de governança está relacionado com a dispersão de poder (CLARKE; NEWMAN, 1997), que é o repasse de responsabilidade para outros agentes externos ao Estado. O que pode ser entendido como a diminuição do papel do Estado, já que agentes não-estatais são responsabilizados pelo que antes era de responsabilidade única do Estado, pode ser visto, por outro ângulo, como a expansão do poder estatal: outras agências passam a ser uma extensão do Estado, que continua exercendo poder em diversas instâncias, através do envolvimento de novas formas de regulação financeira, contratação, monitoramento e vigilância. Isso faz parte da economia mista (CLARKE; NEWMAN, 1997): não há mais limites claros entre o Estado e o setor privado e/ou informal. A economia mista deve ser entendida como uma estrutura de dominação em que um elemento da combinação (o Estado) realiza suas próprias funções e aloca os lugares de outros elementos (setores) dentro da combinação (CLARKE; NEWMAN, 1997).

Ao construir a metodologia de uma pesquisa que tenha como objeto de estudo a relação entre Estado e educação, o que os autores trazem em relação à globalização, governança e dispersão de poder tem implicações importantes nas escolhas metodológicas. A primeira delas é incluir, na análise do Estado, atores que estão além das fronteiras nacionais e para além das instituições estatais. A segunda é atentar, de forma concomitante, às particularidades do Estado nacional e às questões globais. A terceira é realizar uma análise que leve em conta as relações entre as diferentes escalas. Todas estas questões auxiliam na compreensão do novo papel que vem assumindo o Estado. Os conceitos teórico-metodológicos de globalização, dispersão de poder e governança também devem ser levados em conta quando da escolha de uma política educacional como forma de estudar Estado e educação, devendo, esta escolha, ser uma tarefa cuidadosa, baseada em critérios, tais como: a) o tempo de existência de determinada política, tendo em vista a sua consolidação, o que proporciona maior capacidade de inferir sobre o Estado; b) o escopo de abrangência de uma política em determinado contexto. Se uma política está presente em diversos locais de um determinado país, isto demonstra que tal política é bastante relevante; c) o custo que determinada política representa para o Estado, pois isto aponta a centralidade de tal política; d) a quantidade de atores estatais e não-estatais que estão envolvidos na política, o que possibilita uma visão mais ampla do Estado; e e) a relação da política com o cenário internacional, através da presença de atores que pertencem a escalas que estão além do Estado-nação.

O que foi discutido aqui aponta que “seguir” uma política educacional é uma janela de entrada para compreender a relação entre Estado e educação. Cabe ressaltar, no entanto, que estou ciente de que, ao propor o exercício de compreender o Estado por meio de uma determinada política, muitos aspectos sobre o âmbito estatal poderão não ser contemplados na pesquisa. Isto deriva do fato de que a escolha de uma determinada “janela” é sempre um recorte sobre o que se pode vislumbrar do Estado.

### **Abrindo a “janela”: o uso da entrevista realista como procedimento metodológico**

Como forma de “abrir” a janela, defendo o uso da entrevista realista (PAWSON; TILLEY, 2000) como o procedimento metodológico mais adequado. O assunto principal, neste tipo de entrevista, é a própria teoria construída pelo pesquisador e a entrevista é realizada para “confirmar, falsificar e, acima de tudo, para refinar essa teoria” (PAWSON; TILLEY, 2000, p. 155). A ideia é que o pesquisador realize as perguntas de acordo com a teoria que construiu, verificando a forma como o entrevistado avalia a sua teoria. Portanto, o importante na coleta de dados, através da entrevista realista, não é o que o entrevistado descreve, mas o que fala em relação à teoria apresentada pelo entrevistador, como os entrevistados pensam sobre aquilo que eles próprios fazem em sua prática – a teoria que desenvolvem sobre seus próprios atos. Assim, cabe ao pesquisador elaborar perguntas que façam com que os sujeitos entrevistados tragam à cena as teorias que envolvem o seu fazer.

O ponto-chave da entrevista realista é a estratégia de refinamento conceitual (PAWSON; TILLEY, 2000). O pesquisador realiza perguntas em que explicita a sua teoria, dando a oportunidade dos entrevistados explicarem e esclarecerem seu pensamento, confirmando ou contrapondo-se à teoria do pesquisador. O entrevistador coloca, assim, os entrevistados em relação às linhas teóricas que conduzem a investigação. O aspecto fundamental deste tipo de entrevista “é a criação de uma situação em que os postulados teóricos e estruturas conceituais sob investigação estão abertos para inspeção de uma forma que permite que o entrevistado dê um contributo informado e crítico” (PAWSON; TILLEY, 2000, p. 181).

Este tipo de entrevista pode auxiliar na pesquisa sobre o Estado tendo a política como uma “janela”, pois o campo empírico em si não é o real interesse da pesquisa, portanto, não interessa que os entrevistados falem sobre a política, mas, sim, que, a partir dela, tragam apontamentos sobre o Estado. É preciso ter uma atenção redobrada ao realizar este tipo de entrevista, pois as perguntas não podem se limitar à política que serve como “janela”, mas devem testar as hipóteses construídas a partir da teoria sobre o Estado. Portanto, cabe destacar

a centralidade que as hipóteses têm em uma pesquisa sobre o âmbito estatal: por se tratar de um objeto de investigação bastante abstrato, complexo e amplo, as hipóteses tornam-se fundamentais, pois são elas ajudam a trazer um foco para o olhar do pesquisador. A teoria tem, também, fundamental importância, pois é ela que guia o olhar ao longo de toda a pesquisa. Por isso, teorias e conceitos precisam ser escolhidos de forma cuidadosa, trazendo à cena aspectos que contribuem para entender a complexidade que permeia o Estado. Cabe ressaltar, contudo, que a pesquisa não pode ser simplesmente uma verificação das hipóteses e teorias: durante a coleta de dados, é preciso estar aberto para outras questões que podem aparecer e que não foram contempladas pelas hipóteses previamente elaboradas.

É importante afirmar que acredito que, em qualquer pesquisa, as hipóteses e teorias são fundamentais e o pesquisador sempre vai a campo “encharcado” pelas mesmas. No entanto, tenho o entendimento de que, em uma pesquisa que tenha como objeto de estudo o Estado, elas são ainda mais centrais e, mais uma vez, tal questão está profundamente relacionada com o nível de abstração que envolve o objeto de pesquisa. Não há como, no meu entendimento, pesquisar o Estado sem ter teorias e hipóteses bastante consolidadas, pois, caso contrário, o pesquisador vai a campo de forma solta e desprevensiosa, o que, provavelmente, fará com que não tenha o foco necessário para a compreensão do Estado.

Ao fazer uso de uma política educacional como uma “janela” para enxergar o Estado, a entrevista realista se torna um importante procedimento metodológico, pois este tipo de entrevista tem como base o refinamento conceitual, ou seja, o pesquisador lança, na entrevista, suas hipóteses acerca do objeto de estudo e os entrevistados são solicitados a explicarem e esclarecerem seu pensamento, confirmando ou contrapondo-se à teoria do pesquisador. Ademais, as perguntas da entrevista realista não devem solicitar uma descrição por parte do entrevistado, mas, sim, que ele fale a respeito da teoria apresentada pelo pesquisador. Portanto, ao usar uma “janela” para o estudo do Estado, a entrevista realista auxilia que o foco da entrevista não seja a “janela” em si, mas, sim, a teoria construída pelo pesquisador em relação ao âmbito estatal. Tendo em vista que a entrevista realista tem um foco muito mais teórico e abstrato, julgo que este tipo de entrevista pode vir a ser muito potente na coleta de dados de uma pesquisa sobre Estado. Na sessão a seguir, apresento uma pesquisa em que fiz uso de uma política educacional como “janela” para enxergar o Estado e da entrevista realista como forma de “abrir” esta janela.

## **A “janela” e a entrevista realista na prática da pesquisa sobre Estado e educação**

Em uma pesquisa por mim realizada, tive como objetivo entender como vem se caracterizando a ação do Estado brasileiro na educação no período de 1995 a 2014. Para tanto, fiz uso de uma política educacional para compreender tal relação e da entrevista realista como procedimento metodológico.

Para escolher qual política utilizar como “janela”, a teoria sobre as transformações estatais foi fundamental, pois me auxiliou a criar focos em relação a quais políticas seriam aquelas mais adequadas para compreender a relação entre Estado e educação. A partir da leitura de textos que tratam sobre as modificações ocorridas no Estado brasileiro nos anos de 1990 (HYPOLITO, 2008; PERONI, 2009; FREITAS, 2004; BONAMINO; SOUSA, 2012; SOUZA; OLIVEIRA, 2003; COELHO, 2008), pude perceber a ênfase que os processos avaliativos passaram a ter depois de tais transformações. Peroni (2009, p. 287) destaca que, nos últimos anos, “a avaliação em larga escala é um dos principais pilares das políticas educacionais”. Tendo em vista os programas existentes e a revisão bibliográfica realizada que enfatizava a importância da avaliação mediante as transformações ocorridas no Estado, optei, assim, por examinar uma política de avaliação educacional.

Dentre as políticas avaliativas existentes, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) pareceu ser a melhor opção, levando em conta os critérios já acima arrolados: 1. é uma política que existe há bastante tempo e, portanto, através de seu exame, há a possibilidade de perceber algumas mudanças no âmbito estatal; 2.

é uma política que está presente em todos os Estados brasileiros; 3. o SAEB tem ganhado força nos últimos anos, através da implementação de outras avaliações neste sistema, bem como sua vinculação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); 4. esta política movimenta uma quantidade expressiva de recursos financeiros governamentais; 5. o SAEB envolve um grande número de atores estatais e não-estatais; e 6. a literatura aponta que esta política, inicialmente, esteve fortemente relacionada aos organismos internacionais, o que, por sua vez, relaciona-se aos processos de globalização. Estes elementos fizeram do SAEB a melhor opção para o campo empírico desta pesquisa.

Inicialmente, realizei algumas entrevistas que tinham como modelo a entrevista compreensiva (ZAGO, 2011), que se constitui em um tipo de entrevista semiestruturada. Após a realização de algumas entrevistas, ao transcrever e iniciar uma primeira análise dos dados, pude perceber que as respostas traziam muitos elementos descriptivos em relação ao SAEB, não apresentando grande potencialidade na análise de aspectos mais amplos e abstratos referentes ao Estado. Desde o início da pesquisa, tive como uma de minhas grandes preocupações tornar viável o estudo através de um campo empírico que me permitisse “enxergar” o Estado. Na medida em que tomei a decisão de investigá-lo através de uma política educacional, estive consciente de que as entrevistas seriam fundamentais na pesquisa, pois seria através delas que conseguiria efetivamente entender os jogos políticos e as disputas de poder que envolvem o Estado. Assim, tendo em vista esta primeira aproximação ao campo empírico, através do uso da entrevista compreensiva, percebi que seria importante modificar o tipo de entrevista a ser realizado.

As entrevistas realistas, conforme já citado acima, me pareceram a melhor forma de realizar esta pesquisa. Para elaboração das perguntas, tive como base alguns exemplos presentes no trabalho de Pawson e Tilley (2000), que mostram não apenas as perguntas elaboradas pelos autores, mas, também, o porquê de tais questionamentos terem sido realizados. Preocupada com a elaboração de perguntas que realmente me auxiliassem a responder o problema de pesquisa, construí um quadro composto por quatro colunas: hipótese, teoria que embasa a hipótese, pergunta a ser realizada e por que fazer esta pergunta. A seguir, apresento dois exemplos:

Hipótese	Teoria que embasa a hipótese	Pergunta a ser realizada	Por que fazer esta pergunta?
O Brasil tem sofrido, na área da educação, pressões internacionais.	Teorias da globalização (BALL, 2013; DALE, 2004; 2010; JESSOP, 2008).  Teorias sobre o SAEB (BONAMINO; FRANCO, 1999; COELHO, 2008).	As pesquisas mostram que, no início, o SAEB foi fortemente influenciado pelos organismos internacionais. Algumas pesquisas afirmam que as decisões políticas sobre avaliação no Brasil continuam sendo influenciadas por organismos internacionais, como Banco Mundial e FMI. Como você se posiciona em relação a estas questões? Você acha que estas relações continuem existindo? Em que grau?	Verificar se ainda há pressões de organismos internacionais ou se a continuidade desta lógica da avaliação é algo que depende somente do Brasil.
Há muitos agentes não-estatais que são importantes no âmbito da educação e que são ouvidos no desenho das políticas educacionais.	Teoria da governança – Estado coordenador (DALE, 2004; 2010).  Dispersão de poder e economia mista (CLARKE; NEWMAN, 1997).	Alguns autores afirmam que é ruim que atores não-estatais participem das discussões de políticas educacionais. Outros autores afirmam que atores não-estatais deveriam ter maior poder de influência nas decisões políticas. Qual o seu posicionamento a respeito disso?	Entender qual o papel dos agentes não-estatais no âmbito da educação.

Este quadro foi realizado após a construção do aporte teórico da pesquisa, que serviu como base para o levantamento dos principais pontos teóricos que compõem a segunda coluna da tabela. A partir destes pontos, elaborei as hipóteses que estão contempladas na primeira coluna. Somente após o levantamento daquilo que julguei mais central em termos teóricos e da elaboração das hipóteses é que as perguntas foram pensadas, sempre em estreita relação com a primeira e a segunda colunas. A última coluna foi elaborada como forma de tornar claro qual o objetivo de cada questão.

As respostas obtidas a partir destas perguntas não foram descriptivas e trouxeram aspectos importantes em relação ao Estado no Brasil. No que diz respeito à primeira pergunta, os entrevistados falaram sobre a influência dos organismos internacionais em relação às políticas educacionais e ao Estado brasileiro em geral, fazendo comparações de tal influência desde a criação do SAEB até os dias mais atuais. Na segunda pergunta, os entrevistados falaram sobre a proliferação de atores que vêm tornando-se importantes no cenário educacional brasileiro nos últimos 30 anos. Ademais, discutiram o papel do Estado em relação à educação e em relação aos atores não-estatais. A temática dessas perguntas também havia sido abordada na primeira entrevista, semiestruturada, através dos seguintes questionamentos: “O SAEB foi inspirado em políticas internacionais? Outras provas servem como modelo?”, “Quais os atores e instituições envolvidos no SAEB? Quem é consultado para a elaboração desta política?”. Nestas perguntas, a política do SAEB era muito mais o foco do que o Estado – efetivamente o objeto da pesquisa. Ao responderem os questionamentos da entrevista semiestruturada, os entrevistados trouxeram muito mais uma descrição da política. Na entrevista realista, o que se pode perceber é que as perguntas não são mais sobre a política em si e não fazem com que os entrevistados falem da política, ao contrário, através de questões que envolvem teoria, a ideia é que se fale de uma forma mais ampla, ou seja, do contexto em que se insere a política. Neste sentido, reforça-se a perspectiva da política como uma “janela”, pois ela torna-se a abertura para outras questões.

O conjunto de perguntas elaboradas (ao total, foram 10 questões) foi cuidadosamente pensado: no primeiro bloco de questões, tive a preocupação de iniciar pela “janela”, ou seja, de tratar inicialmente de perguntas que trouxessem a política, mas que não pedissem aos entrevistados que falassem apenas da política. O segundo bloco trazia questões que falavam sobre as políticas de avaliação de forma mais geral e não apenas do SAEB. Já o terceiro bloco contava com questionamentos mais abstratos e teóricos sobre a relação entre Estado e educação – como é o caso da segunda questão do quadro acima. Um aspecto a ser destacado é a estratégia de uso de diferentes posicionamentos teóricos em uma mesma pergunta (alguns autores afirmam que/outras afirmam que) como uma forma do pesquisador mostrar ao entrevistado que ele é conhecedor de diferentes teorias. Ademais, ao trazer duas posições, o pesquisador demonstra que não espera que o entrevistado concorde com uma determinada posição, o que pode fazer com que o entrevistado sinta-se mais à vontade, pois o entrevistado não necessita concordar ou discordar em relação a uma afirmação do entrevistador, mas, sim, em relação à própria teoria.

Nesta sessão, mostrei, de forma breve, o uso que fiz de uma política educacional como “janela” para estudar o Estado e da entrevista realista como um importante procedimento metodológico. Tanto a política educacional, como a entrevista realista, se mostraram férteis caminhos metodológicos na pesquisa realizada, permitindo que eu compreendesse algumas das relações entre o Estado brasileiro e a educação. É importante destacar que a decisão pelo uso da entrevista realista se deu em um momento posterior aquele em que defini uma política educacional como o campo empírico do estudo. O uso da entrevista realista ocorreu devido à constatação de que a entrevista semiestruturada – utilizada em uma primeira aproximação ao campo empírico – não me ajudaria a compreender a relação entre Estado e educação, pois trazia muitos elementos descriptivos em relação à política utilizada como “janela”. Portanto, é importante ter em conta de que as decisões metodológicas em uma pesquisa necessitam, algumas vezes, serem redefinidas em meio ao processo de pesquisa.

## Considerações finais

Neste artigo, procurei construir alguns caminhos metodológicos que podem ser percorridos por pesquisadores que têm como objetivo pesquisar sobre Estado e educação. O principal objetivo foi apontar o quanto uma política educacional pode ser um campo fértil para a realização de um estudo de tal alcada. O Estado é mais comumente estudado através de um escopo teórico, pois pela sua amplitude e complexidade, muitas vezes, é difícil viabilizar

um campo empírico. A ideia, portanto, de oferecer uma “janela” para enxergar o Estado é possibilitar estudos em que o pesquisador tenha interesse de ir a campo. No entanto, como já referido, é preciso ter consistência teórica quando da realização desse tipo de pesquisa. Assim, a opção por partir de algumas hipóteses está relacionada à ideia do uso de uma lente para examinar o campo empírico, o que trará – juntamente com o uso específico de uma “janela” – um foco maior para o estudo. As lentes precisam ser cuidadosamente construídas através de conceitos que deem conta da complexidade que envolve o campo estatal. Cabe destacar, uma vez mais, que a escolha de uma “janela” como forma de enxergar o Estado representa limites para uma pesquisa. Assim, esta escolha é um desafio durante a construção de um estudo.

Teixeira (2011, p. 100) alerta sobre a necessidade de “os pesquisadores se interrogarem, permanentemente, sobre seus pensamentos e sobre os seus fazeres na pesquisa, estando sempre alertas e vigilantes quanto a suas ideias, formulações, condutas e descobertas”. Esta perspectiva é bastante importante em uma pesquisa como a acima proposta, tendo em vista que o que se pretende é, em certa medida, “testar” a teorização construída a priori pelo pesquisador. Defendi, aqui, o uso da entrevista realista como a principal forma de testar e refinar a teoria. No entanto, é preciso estar atento, durante o processo da pesquisa, aos novos elementos que podem emergir do campo e que não estavam a priori contemplados nas hipóteses. A entrevista realista traz ainda mais solidez na escolha de uma política educacional como “janela”, na medida em que este tipo de entrevista permite que a “janela” escolhida sirva realmente como uma abertura e não se torne o objeto de pesquisa em si. Ademais, a entrevista realista propicia que os entrevistados tragam elementos teóricos e não meramente descritivos.

Na discussão apresentada ao longo do artigo, apontei o quanto os conceitos a serem utilizados em uma pesquisa estão imbricados às decisões metodológicas. Além disso, apresentei uma discussão acerca das transformações estatais e suas implicações para o desenho metodológico de pesquisas que tenham como interesse o aparelho estatal. Por fim, esse artigo ressaltou a fertilidade da política educacional como campo empírico para a pesquisa sobre Estado e educação e a entrevista realista como um consistente instrumento para este tipo de pesquisa.

## Referências

- AGUDELO, G. D. V. Contribuciones de las Políticas Públicas al Estudio del Estado. *SemestreEconómico*, Medellín, vol. 14, n. 30, p. 87-104, jul./dic. 2011.
- BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. *How Schools do Policy: policy enactments in secondary schools*. Oxon: Routledge, 2012.
- BALL, S. J. *Performatividade, Privatização e o Pós-Estado do Bem-Estar*. Educação e Sociedade, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dec. 2004.
- BALL, S. J. *The Education Debate*. Bristol: Policy Press, 2013.
- BONAMINO, A.; FRANCO, C. Avaliação e Política Educacional: o processo de institucionalização do SAEB. *Cadernos de Pesquisa*, n. 108, nov. /1999, p. 101-132.
- BONAMINO, A.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.
- CLARKE, J.; NEWMAN, J. *The Managerial State: power, politics and ideology in the remaking of Social Welfare*. London: SagePublications, 1997.
- COELHO, M. I. M. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, abr./jun. 2008.
- DALE, R. A sociologia da educação e o estado após a globalização. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, out./dez. 2010.

DALE, R. Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

FREITAS, D. N. T. Avaliação da educação básica e ação normativa federal, *Cadernos de Pesquisa*, v. 34, n. 123, p. 663-689, set./dez. 2004.

HYPOLITO, Á. M. Estado Gerencial, Reestruturação Educativa e Gestão Educacional. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 63-78, jan./abr. 2008.

JESSOP, B. *State Power: a strategic-relational approach*. Cambridge: Polity Press, 2008.

MARQUES, E. C. Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas estatais e Atores Políticos. *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1.º semestre de 1997.

OSZLAK, O.; O'DONNEL, G. *Estado y politicas estatales en America Latina: hacia una estrategia de investigación*. Redes, Barcelona, v. 2, n. 4, p. 99-128, 1995.

PAWSON, R.; TILLEY, N. *Realistic Evaluation*. London: Sage Publications, 2000.

PERONI, V. M. V. Avaliação institucional em tempos de redefinição do papel do Estado. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 285-300, mai./ago. 2009.

SOUZA, S. Z.; OLIVEIRA, R. P. *Políticas de Avaliação da Educação e Quase Mercado no Brasil*. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 873-895, set./2003.

TEIXEIRA, I. A. C. Por entre planos, fios e tempos: a pesquisa em Sociologia da Educação. In: ZAGO, N.; CARVALHO, M. P.; VILELA, R. A. T. (orgs.). *Itinerários de pesquisa:perspectivas qualitativas em sociologia da educação*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011. P. 80-104.

ZAGO, N. A entrevista e seu processo de construção: reflexões com base na experiência prática de pesquisa. In: ZAGO, N.; CARVALHO, M. P.; VILELA, R. A. T. (orgs.). *Itinerários de pesquisa:perspectivas qualitativas em sociologia da educação*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011. P. 287-309.

# Os Dez Anos do Jornal de Políticas Educacionais

The ten years of Jornal de Políticas Educacionais

Los diez años de el Jornal de Políticas Educativas

**Ângelo Ricardo de Souza<sup>1</sup>**  
**Ana Lorena Bruel<sup>2</sup>**  
**Marcos Alexandre Ferraz<sup>3</sup>**

## Resumo

Este artigo foi elaborado com o intuito de promover um balanço dos dez anos de publicação do Jornal de Políticas Educacionais. Para tanto, os editores do periódico produziram um levantamento dos artigos publicados nos vinte números publicados em dez volumes. Analisou-se, neste panorama, o perfil dos autores, discutindo-se sua origem geográfica e institucional e, mais detidamente, olhou-se também para os temas dos trabalhos publicados. As conclusões mostram uma prevalência ainda elevada de trabalhos da mesma região e estado da revista, e uma relativa dependência temática do Núcleo de Políticas Educacionais da UFPR, mesmo apresentando uma relação ampla de temas de pesquisa.

Palavras-chave: Periódicos; Políticas Educacionais; Estado do Conhecimento.

## Abstract

This article was prepared with the intention of promoting a balance of ten years of Journal of Educational Policies publication. To do so, the journal's editors produced a general view of the articles published in the twenty issues/ten volumes. The profile of the authors was analyzed in this panorama, discussing their geographical and institutional origin and, more closely, the work still also looked at the themes of the published papers. The conclusions show a still high prevalence of works from the same region and state of the journal, and a relative thematic dependence of the UFPR Educational Policy Center, even presenting a varied relation of research themes.

Keywords: Journals; Education policies; State of Art.

## Resumen

Este artículo fue preparado con el fin de promover un levantamiento de diez años de la publicación de la Revista de Política Educativa. Por lo tanto, los editores de la revista produjeron una encuesta de artículos publicados en los veinte números publicados en diez volúmenes. Hemos examinado, en este panorama, el perfil de los autores, discutiendo su origen geográfico e institucional y, más profundamente, también los temas de los artículos publicados. Los resultados muestran una alta prevalencia todavía de estudios de la misma región y estado de la revista, y una dependencia temática relativa al el Centro de Políticas Educativas de la UFPR, aunque con una amplia lista de temas de investigación.

Palabras-clave: Revistas académicas; Política educativa; Estado del conocimiento.

<sup>1</sup> Doutor em Educação. Professor e Pesquisador do Núcleo de Políticas Educacionais (NuPE) e do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Paraná. E-mail: [angelo@ufpr.br](mailto:angelo@ufpr.br). Editor do Jornal de Políticas Educacionais.

<sup>2</sup> Doutora em Educação. Professora e Pesquisadora do Núcleo de Políticas Educacionais (NuPE) e do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Paraná. E-mail: [analorena.bruel@gmail.com](mailto:analorena.bruel@gmail.com). Editora do Jornal de Políticas Educacionais.

<sup>3</sup> Doutor em Sociologia. Professor e Pesquisador do Núcleo de Políticas Educacionais (NuPE) e do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Paraná. E-mail: [ferrazmarcos@uol.com.br](mailto:ferrazmarcos@uol.com.br). Editor do Jornal de Políticas Educacionais.

## Introdução

Neste ano de 2016, o Jornal de Políticas Educacionais – JPE completa dez anos de circulação, publicando artigos, resenhas e resumos de teses e dissertações no campo de investigação que lhe é próprio.

O periódico constitui-se como um importante passo na trajetória do Núcleo de Políticas Educacionais – NuPE, do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná, UFPR. Em atividade desde 2002, articulando preocupações entre o aprofundamento das discussões da área de políticas educacionais e o acompanhamento da conjuntura regional e nacional dessas políticas, entendemos que uma das formas de ampliarmos o debate seria a criação de um periódico dedicado ao tema sob responsabilidade direta do Núcleo. A este esforço juntou-se a linha de pesquisa em Políticas Educacionais, do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR, a qual, juntamente com o NuPE, assumiu a responsabilidade de dar realidade a este projeto editorial.

Certamente existem vários e importantes periódicos que tem espaço para as nossas questões de pesquisa, entretanto, normalmente, os prazos e procedimentos dos periódicos da área da educação, somados às estratégias que muitos deles adotam para sobreviver, como a constituição de dossiês temáticos, dificultam a socialização mais imediata dos conhecimentos produzidos pela pesquisa em políticas educacionais.

E este campo, em especial, necessita de maior agilidade na divulgação dos resultados das pesquisas, uma vez que majoritariamente estudamos a conjuntura (mesmo que a compreendamos como o produto de um processo histórico) e esta conjuntura muda com razoável velocidade, assim, muitas vezes, quando vamos ler um artigo que relata uma investigação em políticas educacionais, ocorre dele já estar extemporâneo.

O Jornal de Políticas Educacionais teve esta preocupação como ponto de partida. Mesmo não subestimando as dificuldades de se organizar um periódico científico, de mantê-lo vivo e, principalmente, atual e atualizado, tínhamos a expectativa de que com o auxílio dos pesquisadores do campo, enviando suas contribuições e utilizando o periódico como fonte de consulta, e com uma proposta editorial singela, de investimento moderado, poderíamos alcançar os objetivos de contribuir com a construção e socialização do conhecimento no campo das políticas educacionais.

O esforço deste artigo é de sumarizar a produção desses dez anos, em uma espécie de balanço, com o intuito de analisar de maneira panorâmica e mostrar ao leitor/pesquisador do campo as principais tendências das pesquisas aqui publicadas, os eventuais vácuos, bem como destacar os principais problemas que ainda enfrentamos e possíveis alternativas em face deles, e, ainda, perspectivas para o futuro do JPE.

## O que produzimos nestes dez anos?

Ao longo deste período, publicamos 116 artigos (entre 2007 e 2016). Mas, para alcançar este universo, promovemos e fomos aprimorando um sistema de avaliação, que rejeitou 95 outros artigos, o que gerou uma taxa de aprovação de 51%.

Avaliamos que é uma taxa relativamente estreita. Isto é, em periódicos multitemáticos, eventualmente, encontra-se taxas de aprovação mais elevadas, mas compreendemos que esse valor mais restrito tem conexão com duas razões.

O principal problema para não aprovação de artigos foi o critério científico, isto é, a insuficiência de densidade científica na área de políticas educacionais, de acordo com a avaliação dos pareceristas.

Mas, de maneira não muito menor, um segundo problema recorrente que levou à rejeição de artigos, foi a avaliação de que se tratava de trabalhos fora do escopo da revista, ou dito de outra forma, eram textos cujo tema não se inseriam no campo de pesquisa em políticas educacionais. Isto é algo que gera alguma tensão, pois implica na discussão (e definição) sobre o estatuto do campo de pesquisa em políticas educacionais.

Ou seja, ao que parece, no Brasil, quem define o que se estuda em políticas educacionais são os próprios pesquisadores que, a despeito do que se possa pretender como temas e objetos próprios, disputam a presença de suas temáticas também neste campo. Assim, (...), a realidade de existência e funcionamento do campo de investigação é mais dinâmica e controversa (SOUZA, 2014, p. 362).

Portanto, é razoável supor que parte dos artigos não aprovados por frágil conexão com o escopo da revista, no que tange à definição do campo, represente alguma intenção de se trazer para o campo novos objetos. Ocorre que os avaliadores nem sempre compreendem que se tratam mesmo de objetos do campo ou os autores de tais artigos não conseguiram mostrar suficientemente quão parte suas pesquisas ocupam no campo de investigação em políticas educacionais.

### De onde são os autores que publicam no JPE?

O JPE deu publicidade a artigos de 138 (cento e trinta e oito) autores e autoras, sendo que 89,1% deles são pesquisadores de instituições nacionais e 10,9% são de outros países.

Como um periódico que nasceu de uma necessidade endógena do NuPE, mas com pretensões de se tornar relevante para toda comunidade de pesquisadores em políticas educacionais, o JPE se preocupou, desde sua gênese, em contemplar a produção nacional e internacional. Isto se revela na tabela 1 que demonstra que quase 60% dos artigos se originaram fora da região sul do país, com destaque para a região sudeste (25,4%), centro-oeste (13,8%) e artigos vindos do exterior (10,9%).

**Tabela 1. Regiões dos autores – JPE, 2007/2016**

Região	N	%
S	58	42,0
SE	35	25,4
CO	19	13,8
NE	6	4,3
N	5	3,6
Exterior	15	10,9
Total	138	100

Fonte: Os autores

Obs.: O número de autores é maior do que o número de artigos publicados porque há, em diversos artigos, mais de um autor. Em alguns casos, temos artigos com autores de diferentes estados e regiões.

Atentos às regras Qualis da CAPES, os editores do JPE sempre adotaram critérios editoriais que mantivessem um equilíbrio entre artigos regionais, nacionais e internacionais. No entanto, esta preocupação não foi suficiente para conferir uma dimensão efetivamente nacional ao periódico. A presença das regiões sudeste e centro-oeste é suficiente para não fazer do JPE um periódico regional, mas não lhe possibilita relevância em todo o território nacional, visto a baixa penetração junto aos pesquisadores das regiões norte (3,6%) e nordeste (4,3%). Especificamente, no caso da região norte, faz-se necessário registrar que os cinco artigos de autores da região são todos da mesma instituição, a Universidade Federal do Pará. Pode estar a funcionar mais a rede construída pelos pesquisadores do NuPE, que a autonomia do JPE, como veículo de divulgação científica. Este não é um problema, em si, visto a pouca idade do mesmo, mas um desafio a ser superado no futuro.

De toda forma, trata-se de um periódico da região sul brasileira, e isto pode explicar a participação significativamente maior desta região, que responde por 42% dos autores que conosco publicam.

A forte presença da região sul está diretamente conectada, também por certo, com o elevado número proporcional de artigos e autores da própria UFPR. Das 148 (cento e quarenta e oito) citações sobre instituições, 26 (17,6%) são da universidade que publica este periódico. Este é um ponto que precisa ser mais bem analisado futuramente, buscando-se evitar a endogenia na revista.

**Tabela 2. Instituições mais frequentes – JPE, 2007/2016**

Instituição	Total	%
UFPR	26	17,6
USP	14	9,5
UFPA	5	3,4
UFRGS	5	3,4
UEPG	5	3,4
UNIFESP	4	2,7
UNICAMP	4	2,7
Secretaria Educação Curitiba	4	2,7
UTalca (Chile)	4	2,7
UFG	3	2,0
UnB	3	2,0
UFGD	3	2,0
UFMS	3	2,0

Fonte: Os autores

Obs.: O número de instituições é maior do que o número de artigos publicados e de autores porque há, em diversos artigos, mais de um autor, e há autores que citaram pertencer a mais de uma instituição de vínculo.

Ainda acerca da endogenia, é preciso que o periódico se atente para a forte presença do estado do Paraná no total de autores, pois quase 30% deles advém do mesmo estado em que o JPE é publicado.

Sobre as demais instituições, afora a mencionada UFPR, destaca-se a presença significativa da USP, como a segunda instituição mais representativa no JPE, com 14 citações (9,5%), mesmo sendo de outro estado. É provável que tal condição tenha conexão com a importância nacional (e internacional) desta universidade e, em especial, no campo de pesquisa em políticas educacionais.

E, restringindo o grupo de instituições àquelas sobre as quais há pelo menos três citações, que juntas respondem por 56% da produção, temos uma universidade estrangeira (Universidad de Talca, Chile) e uma Secretaria de Educação (Curitiba). Desta vêm autores que estão muito alinhados com o NuPE e com o PPGE/UFPR, sendo predominantemente egressos do mestrado ou doutorado da casa. Já aquela é uma universidade com a qual o NuPE tem, há mais de 5 anos, um projeto de cooperação internacional, com mobilidade docente e discente na pós-graduação, portanto, os pesquisadores chilenos desta universidade tendem a nos procurar para utilizar o JPE como um canal de divulgação dos seus achados de pesquisa, o que, seguramente, também interessa ao Jornal, tendo em vista a importância da publicação em periódico nacional de trabalhos de autores estrangeiros.

Este quadro da cooperação com a UTalca, coloca o Chile como o país estrangeiro de onde temos a maioria dos autores (7 – 5,1%). Mas, o JPE, para compor aqueles mencionados 10,9% de autores estrangeiros, ainda tem trabalhos que procedem da Argentina, da Inglaterra, do México, da França e dos EUA.

Retomando a leitura dos dados dos artigos nacionais, no que tange aos outros estados de origem dos autores, São Paulo e Rio Grande do Sul são os que seguem o Paraná, sendo que aquele é lugar de onde advém quase 20% dos autores, cabendo ao outro estado da região sul, 8% dos autores publicados.

O Distrito Federal aparece na sequência, com nove artigos (6,5%), mas há seis destes trabalhos que não são de universidades, são de órgãos de Estado. Ou seja, do total de autores do DF que publicaram artigos no JPE, um terço é da Universidade de Brasília, e os outros dois terços são de autores do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e da Controladoria Geral da União. É possível que esta característica não ocorra somente no JPE, senão que possa ser algo próprio do campo das políticas. Mas, isto demandaria um levantamento em outros periódicos, o que fugiria ao foco deste trabalho.

De qualquer sorte, a soma das três instituições federais mencionadas coloca o Estado Federal como a terceira mais importante instituição publicando no JPE, ficando atrás somente da UFPR e da USP.

Mas, afora o Distrito Federal, o Centro-Oeste tem boa participação na autoria de artigos no JPE, por meio de pesquisadores de Goiás (4 autores – 2,9%) e, especialmente, do Mato Grosso do Sul (6 autores – 4,3%).

**Tabela 3. Estados/Países dos autores – JPE, 2007/2016**

UF	N	%
PR	41	29,7
SP	27	19,6
RS	11	8,0
DF	9	6,5
Chile	7	5,1
SC	6	4,3
MS	6	4,3
RJ	5	3,6
PA	5	3,6
GO	4	2,9
MG	3	2,2
Argentina	3	2,2
Inglaterra	2	1,4
BA	1	0,7
PB	1	0,7
RN	1	0,7
PI	1	0,7
CE	1	0,7
MA	1	0,7
México	1	0,7
França	1	0,7
EUA	1	0,7
Total	138	100%

Fonte: Os autores

Obs.: O número de autores é maior do que o número de artigos publicados porque há, em diversos artigos, mais de um autor. Em alguns casos, temos artigos com autores de diferentes estados e regiões.

Chama a atenção a região NE, com pequena quantidade de artigos e autores, considerando a quantidade de pesquisadores e linhas de pesquisa em políticas educacionais (STREMEL, 2015). Desta região, não há nenhum estado com mais de uma citação. A Bahia, a Paraíba, o Piauí, o Ceará e o Maranhão são os únicos estados com algum trabalho publicado no JPE.

Contudo, a análise acerca da origem dos artigos publicados em relação às regiões do país precisa ater-se também à distribuição dos programas e grupos de pesquisa que atuam na área de políticas educacionais pelo território. A concentração de publicações cujos autores vinculam-se prioritariamente às três regiões acima indicadas pode ser, em parte, consequência da própria concentração da pesquisa em instituições localizadas nessas regiões.

## Os temas abordados

Avaliar a tendência das pesquisas em políticas educacionais através das palavras chave – quiçá de outras áreas também – constitui-se em um desafio quase impossível. Mas, na impossibilidade de produzir, para um levantamento desta natureza, uma avaliação mais aprofundada sobre cada um dos 116 artigos, o panorama a partir das palavras-chave pode servir de indicação de tendências e ausências, o que contribui tanto para a reflexão sobre o periódico, quanto do próprio campo de pesquisa.

Encontramos 458 palavras-chave, distribuídas nos 116 artigos, claro que muitas em condição de repetição. Tal situação pode indicar a ausência de um uso padronizado do que são palavras-chave. Para tanto, avaliamos que os pesquisadores e editores de periódicos poderiam lançar mão com mais frequência do Thesaurus, do Centro de Informação e Biblioteca em Educação (CIBEC) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP)<sup>4</sup>.

Estas podem ser um conceito fundamental do campo, a temática geral do artigo, o problema teórico do artigo ou, por fim, o caso empírico da pesquisa. Assim, até mesmo o nome de uma cidade ou prefeito se tornam palavras chave. Ao mesmo tempo, observa-se que quase todos os artigos publicados registram a expressão “políticas educacionais” como palavra-chave. Ou seja, mesmo com a informação de especificidades, os autores também entendem que é preciso informar, nas palavras-chave, o campo de pesquisa.

Este não é um problema específico do JPE. Ao contrário, apresenta-se como uma questão geral do campo. E não apenas o campo das políticas educacionais, mas as pesquisas em educação de forma ampla. Outras disciplinas, como a Assistência Social, por exemplo, para permanecer na grande área das humanidades, tem caminhado no sentido de padronizar as palavras chave. Esta é uma preocupação que deve estar no universo dos editores de periódicos, e é um caminho a ser seguido pelo JPE.

Para aprofundar a análise das palavras-chave indicadas pelos autores nos artigos publicados ao longo desses 10 anos, construímos uma nuvem que permitisse identificar a recorrência dos principais temas abordados. A imagem possibilita destacar dois aspectos complementares considerados relevantes: de um lado, observa-se a dispersão de palavras-chave já indicada acima; de outro, verifica-se uma forte articulação entre elas, na medida em que muitos dos temas estão associados entre si.

No processo de padronização da base de dados para este levantamento, retiramos as expressões “Educação”, “Política Educacional”, “Políticas Educacionais” e “Políticas Públicas em Educação”, por entender que elas se referem à grande área e ao campo de pesquisa propriamente dito, não auxiliando o escopo do levantamento que era de verificar, visualmente, a incidência das palavras-chaves.

---

<sup>4</sup> Cujo endereço online é: [http://pergamum.inep.gov.br/pergamum/biblioteca/pesquisa\\_thesauro.php?resolution2=1024\\_1](http://pergamum.inep.gov.br/pergamum/biblioteca/pesquisa_thesauro.php?resolution2=1024_1)

**Figura 1 – Nuvem de palavras-chave – JPE 2007/2016**

Fonte: Os autores

Das 418 palavras-chave contabilizadas (média de 3,6 por artigo – as regras para publicação no periódico solicitam a indicação de até cinco palavras-chave), há 303 expressões diferentes, o que significa que apenas 115 foram utilizadas mais de uma vez. A palavra-chave que mais se repete é “Financiamento da educação”, em destaque no centro da nuvem. Mas há vários outros termos que também se referem ao financiamento, como “FUNDEF”, “FUNDEB”, “10% do PIB”.

“Gestão escolar” e “Gestão da Educação” aparecem com alguma evidência também, mas são expressões no mesmo entorno temático. Soma-se a elas, ainda na nuvem, o “Regime de Colaboração”, a “Descentralização” e “Regulação”, mas estas em menor participação.

O mesmo se passa com “Plano Nacional de Educação” e “PDE” (Plano de Desenvolvimento da Educação), que, junto com “Planejamento Educacional” também conformam um campo temático de pesquisa. Contudo, o planejamento, em geral, aparece com menor incidência que a gestão, como mais adiante mostraremos.

De qualquer sorte, a intensa dispersão das palavras-chave demandou a busca de outras possibilidades analíticas. Assim, foram definidas categorias temáticas, desenhadas por estes autores, para agrupar as palavras-chave encontradas nos 116 artigos publicados pelo JPE.

Há diversos estudos que trabalham com a produção no campo de pesquisa em políticas educacionais e utilizam categorizações distintas (SOUZA, 2007; 2014; 2015; SILVEIRA et al, 2013; CUNHA, 2009; SOARES, 2014; PEREIRA, 2014; AROSA, 2013; SANTOS, 2014; SANTOS & AZEVEDO, 2009; TELLO & MAINARDES, 2012; 2015; 2015b; WITTMANN & GRACINDO, 2001). Partimos, neste caso, da base dos estudos de Wittmanne Gracindo (2001) e Souza (2014), mas reorganizamos essas referências a partir da própria empiria, aglutinando os artigos em categorias temáticas.

Ao olhar para a tabela 4 é possível identificar três níveis de frequência das categorias. Aquelas que aparecem com uma frequência inferior a 5%; as que aparecem com uma frequência entre 5% e 10%; e aquelas que aparecem com uma frequência no entorno de e superior a 10%. No primeiro grupo, encontram-se as seguintes categorias: Reforma Educacional; Estudos Comparados em PE; Público/Privado; Política Curricular; Políticas de Formação Docente e Políticas de Inclusão. No segundo grupo, aparecem as seguintes categorias: Políticas de Avaliação Educacional; Planejamento Educacional; e Financiamento da Educação. Por fim, no terceiro grupo encontram-se: Direito à Educação; Trabalho Docente; Gestão Educacional; Avaliação de Políticas Educacionais; e Estudos teórico-metodológicos em Políticas Educacionais.

**Tabela 4. Participação das categorias temáticas do campo nos artigos – JPE, 2006/2015**

Categorias	%
Estudos teórico-metodológicos em PE	14,7
Avaliação de Políticas	14,7
Gestão Educacional	12,9
Trabalho Docente	12,9
Direito à Educação	9,8
Financiamento da Educação	8,6
Planejamento Educacional	7,4
Políticas de Avaliação Educacional	4,9
Estudos Comparados em PE	3,1
Políticas de Formação Docente	3,1
Políticas de Inclusão	2,5
Política Curricular	1,8
Público-Privado	1,8
Reforma Educacional	1,8

Fonte: Os autores

Os estudos teórico-metodológicos aglutinam trabalhos que se debruçam (menos) sobre discussões teóricas do campo, como concepção de Estado, ou a contribuição de dado autor para o campo; ou, de outro lado (em maior proporção), sobre o campo de investigação em políticas educacionais ou sobre as dificuldades do fazer da pesquisa. A recorrência do tema está conectada com o esforço do NuPE em dar espaço a, especialmente, este segundo grupo de trabalhos, pelas conexões dos pesquisadores do núcleo com a Rede Latinoamericana de Estudos Epistemológicos em Política Educacional (ReLePe), além de ter dedicado um número especial ao tema, quando da comemoração dos 10 anos do Núcleo, em 2012, ocasião em que convidamos pesquisadores de núcleos de pesquisa do país a relatarem seu esforço na organização e produção coletiva de pesquisa em políticas educacionais. Contudo, como a tabela 5 mostra, é um tema que tem presença em apenas 40% dos números do JPE.

A categoria “Avaliação de Políticas Educacionais” é bastante abrangente e permitiu aglutinar um conjunto significativo de palavras-chave referentes a artigos que tratam de políticas bastante diversas. Outrora, como no estudo de Wittmann e Gracindo (2001), tratava-se de um tema que se intitulava “Concepções de políticas de educação e programas”. Contudo, esta classificação não era precisa no universo metodológico desses estudos. E isto é o que parece ter mudado, pois se trata de trabalhos que colocam em questão a avaliação seja da concepção, ou da implementação ou, ainda, dos resultados de dada política ou programa. É uma categoria que aparece em 55% dos números publicados.

Gestão educacional também aparece em 55% dos números do JPE, e agrega, como mencionado, estudos com diversos objetos que circulam entre gestão de sistemas de ensino, gestão escolar, gestão democrática, regime de colaboração, dentre outros. Chama a atenção que o primeiro desta lista de objetos (gestão de sistemas de ensino) não é um tema tão presente em periódicos do campo, geralmente, mas aqui no JPE tem surgido com alguma frequência.

Trabalho docente é uma categoria que não aparecia no início da circulação dos números do Jornal. Os primeiros artigos surgiram no número 5, já no terceiro ano de circulação. Desde então é um tema presente, alcançando 45% do total dos números do JPE, ou 56,2%, se calcularmos a partir do momento do primeiro artigo deste tema.

Direito à educação compreende, nesta categorização, os estudos que tratam das políticas públicas para efetivação e exigibilidade do direito à educação, bem como da relação das políticas com as demandas por educação, além dos estudos sobre a legislação educacional, de modo estrito. É um tema que está presente em 55% dos números do JPE e distribuído ao longo de todos esses dez anos.

Dentre os demais temas, financiamento da educação, mesmo estando no segundo grupo e respondendo por 8,6% da produção, é um tema que ocupa as páginas em 11 edições (também 55% da publicação). Esta recorrência se articula, de um lado, à forte presença de pesquisadores do NuPE neste tema, com colegas do núcleo compondo parte da diretoria da Fineduca – Associação de Pesquisa em Financiamento da Educação, mas também ao crescimento dos estudos neste campo, observado nas últimas duas décadas (SOUZA, 2015).

Ainda sobre os demais temais, chama a atenção que planejamento educacional tem uma presença ligeiramente menor que o financiamento da educação, mas a sem mesma regularidade. É curioso que este tema não tenha tanta expressão quantitativa proporcional à crescente pauta nacional sobre o planejamento, dado o contexto da elaboração do Plano Nacional de Educação. Ademais, como destacado, a regularidade é baixa, pois em 13 dos 20 números não há artigos sobre este tema. Isto parece contradizer a ideia de que os pesquisadores em políticas educacionais estudam a conjuntura (SOUZA, 2014).

Os estudos sobre o público-privado são crescentes no Brasil, e estão diretamente conectados, neste caso, com a conjuntura da política. Todavia, no JPE temos pouquíssimos trabalhos com esta temática: apenas três e espaçadamente ao longo da década. É possível que o fator NuPE conta aqui como no caso do Financiamento da Educação, só que agora às avessas, isto é, se o JPE acaba captando artigos sobre financiamento tendo em vista o perfil e atuação dos pesquisadores do NuPE, como não há atuação desses mesmos pesquisadores na temática do público-privado na educação, é possível que isto atrapalhe um tanto o envio e a captação de artigos sobre este tema.

Outro tema pouco abordado são as Reformas Educacionais. Parece ser algo em abandono pelas pesquisas do campo, pelo menos de maneira declarada. Mas, isto não quer dizer que não ocorreram reformas durante esta década, e mesmo que elas não tenham sido estudadas. É possível que apenas os autores não identifiquem seus estudos como sendo em reformas de políticas educacionais. Isto se conecta com aquela ideia anteriormente exposta sobre o papel que desempenham os autores na definição temática do campo de pesquisa.

Uma última observação quanto às categorias temáticas, diz respeito às ausências. Percebemos que políticas afirmativas é um tema que os autores não têm trazido para o JPE, mesmo com uma conjuntura muito favorável às reflexões sobre tal objeto. As políticas de inclusão, em alguma medida, se aproximam e cotejam elementos próximos aos tratados pelas políticas afirmativas, mas seguramente não são o mesmo objeto. As razões para tanto podem estar articuladas também ao mesmo aspecto já destacado sobre o público-privado (o da ausência de pesquisas do NuPE sobre o assunto) e a conexões dos pesquisadores deste campo com outros periódicos e maior distanciamento deles em relação ao campo de pesquisa em políticas educacionais.

Se não de maneira geral, pelo menos em algumas temáticas, a compilação e avaliação das categorias sugere certa dependência do JPE em relação aos pesquisadores do NuPE. Não uma dependência, no sentido de depender da publicação de artigos dos pesquisadores do Núcleo, mas a rede de relações nacionais e internacionais de seus pesquisadores parece estar a induzir a temática do jornal em alguma proporção.

Se há dez anos, o JPE nasceu de uma necessidade endógena do NuPE, para atingir sua maturidade como um veículo de divulgação científica relevante para o amplo campo de estudos de Políticas Educacionais, talvez esteja a chegar o momento do periódico atingir a maioridade, construindo um reconhecimento mais amplo junto à comunidade nacional e internacional. De forma que ele possa almejar ser reconhecido por si mesmo e, não pela trajetória dos pesquisadores que lhe deram vida.

Outra hipótese explicativa para a concentração de publicações em determinadas categorias e ausência ou escassez de artigos em outras pode ser encontrada na própria dinâmica dos editais promovidos pelo MEC, por

exemplo, com o investimento na pesquisa nacional sobre remuneração docente no período analisado. Outro aspecto a ser destacado é o movimento da política e o objetivo de acompanhar intencionalmente a dinâmica da conjuntura, por exemplo, com a decisão de publicar um número específico do JPE em 2014 com artigos que discutiram a Conferência Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação.

**Tabela 5. Participação das categorias temáticas do campo por número publicado – JPE, 2006/2015**

Categorias	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17/18	19	20	Total
Estudos teórico-metodológicos em PE				3					1		3	7		3	2		3		2	24
Avaliação de Políticas	2	2		1	2	2				5		2		1	3	3		1	24	
Gestão Educacional		1	1				3	4	1					3	2	2	1	1	21	
Trabalho Docente				3	2		2		6	1				1	1	4		1	21	
Direito à Educação			1		1	1	1	1	3				1		2		2	2	16	
Financiamento da Educação	2		1		2		1	1	1		1			1			2	1	1	14
Planejamento Educacional		1					2	1					1			5		1	1	12
Políticas de Avaliação Educacional				1	1	3							1				1	1	8	
Estudos Comparados em PE			3	1										1					5	
Políticas de Formação Docente			2														3		5	
Políticas de Inclusão				1			2								1				4	
Política Curricular					1									1	1				3	
Público-Privado							1						1				1		3	
Reforma Educacional	1		1				1												3	
Sub-Total	5	4	9	7	10	8	8	11	7	6	10	7	6	9	9	12	16	10	9	163

Fonte: Os autores

Obs.: O número de temas é superior ao número de artigos publicados porque vários trabalhos se classificam em mais de uma categoria.

Finalmente, observamos ainda, neste levantamento, a eventual ênfase dada pelos autores aos níveis, etapas ou modalidades de ensino em seus artigos. Os dados estão dispostos na tabela 6, a seguir.

Esta tabela mostra que tal classificação ajuda a identificar que os pesquisadores na realidade não focalizam nesta categorização, olhando mais as políticas sem a vinculação por esta categoria.

Mesmo com baixa incidência de artigos que destaque alguma etapa ou nível ou modalidade, a educação superior é que mais aparece, ocupando 28% dos trabalhos que identifiquem esta classificação, seguida do ensino médio (22%) e ensino fundamental e educação infantil (19% cada). As únicas duas modalidades citadas são a educação especial (9%) e a educação de jovens e adultos, esta com apenas um trabalho em toda a década, o que representa 3% dos artigos que identificam a categoria.

**Tabela 6. Participação dos níveis/etapas/modalidades nos artigos – JPE, 2006/2015**

Etapa/Nível/Modalidade	n	%
Educação Especial	3	9,4
Educação Infantil	6	18,8
Educação Superior	9	28,1
EJA	1	3,1
Ensino Fundamental	6	18,8
Ensino Médio	7	21,9
Total	32	100

Fonte: Os autores

Obs.: O número de artigos aqui é inferior ao número de artigos publicados porque a maioria dos trabalhos não se debruça sobre uma etapa/nível/modalidade de ensino específica.

## Desafios

Ao longo desses dez anos, vimos buscando ampliar o espaço e incrementar as condições de qualidade da socialização das pesquisas em políticas educacionais. Mas, deparamo-nos com dificuldades técnicas e, em alguns momentos, financeiras, que tornaram essas tarefas mais complexas. A busca por autonomia financeira é contínua, ainda que saibamos que dificilmente teremos na próxima década, absoluta independência para não dependermos mais do NuPE, de maneira que o JPE possa projetar seus objetivos para o futuro com mais tranquilidade e estabilidade neste quesito.

As dificuldades financeiras constituem-se no principal desafio estrutural, mas há um conjunto de outros aspectos que se apresentam como desafios ao periódico, sobre os quais, mesmo tendo alguma dependência do primeiro fator, é possível atuarmos para sua superação.

O primeiro desses desafios é a promoção de maior agilidade na publicação. Temos alcançado a periodicidade com um atraso médio de 3 meses. Isto é, temos publicado cada número em até 3 meses após a finalização temporal da revista, no final de cada semestre. Isto se deve ao fato do fechamento dos aspectos científicos do periódico, com a necessidade de termos o número mínimo de artigos avaliados e aprovados para compor cada edição. A solução parece ser a continuouspublishing, aos moldes por exemplo da Archivos Analíticos de Política Educativa (EPAA), publicada pela Universidade do Arizona/EUA, que é um procedimento de publicação imediata após a aprovação de cada artigo, configurando cada trabalho como um número da revista. O periódico se organiza em volumes, que são anuais. Dentro de cada volume, há um conjunto de números, que, atualmente, compilam um bloco de artigos originais. A ideia é passarmos, quiçá já em 2017, a publicar cada artigo como sendo um número, o que promoverá mais agilidade e evitará atrasos referentes ao fechamento de dada edição.

Outro desafio está na ampliação do alcance de autores das regiões Norte e Nordeste, que são as regiões com quais temos menos contato e menor acesso. Assim, a busca ativa de pesquisadores, por meio dos eventos científicos da área e, de outro lado, a divulgação por redes sociais e correios eletrônicos dos artigos publicados endereçados diretamente a grupos de pesquisa, programas de pós-graduação e listas de discussão

dessas regiões é algo a ser perseguido.

O mesmo serve para os autores e leitores do exterior. Temos mantido algum grau de conexão com a América Latina, especialmente Chile e Argentina, tendo em vista a dificuldade menor dos vizinhos da região na leitura dos textos em português. Contudo, há muitos pesquisadores da região e da península ibérica que não são alcançados pelo periódico e que devem entrar em nosso foco. As mesmas estratégias de divulgação já citadas devem ser utilizadas para este público.

E, por fim, parece necessário incluirmos um trabalho mais cuidadoso com as palavras-chave. A identificação dos trabalhos e sua conexão com outros estudos com tema próximo passam, em grande proporção, pela estandardização das palavras-chave. Por isto, é importante que divulguemos aos autores o Thesaurus do CIBEC-INEP e caminhemos no sentido de dar maior direção quanto à “escolha” das palavras-chave.

## Referências

- AROSA, A. C. C. A produção acadêmico-científica sobre política educacional no GT - 5 da Anped (2000 a 2009). Tese de Doutorado (Educação). Rio de Janeiro: UFRJ, 2013.
- CUNHA, M.C. (Org.). Gestão Educacional nos Municípios: entraves e perspectivas. Salvador: EDUFBA, 2009.
- FERREIRA, N. S. A. As pesquisas denominadas “Estado da arte”. *Educação & Sociedade*, ano XXIII, no 79, Agosto/2002.
- PEREIRA, A. L. F. G. A produção acadêmica em política educacional no Estado do Paraná: um estudo mediado pela Teoria do Campo Científico. Dissertação de Mestrado (Ciências Sociais). Maringá: UEM, 2014.
- SANTOS, A. L. F.; AZEVEDO, J. M. A pós-graduação no Brasil, a pesquisa em educação e os estudos sobre política educacional: os contornos da constituição de um campo acadêmico. *Revista Brasileira de Educação*, v. 14, p. 534-550, 2009.
- SANTOS, A. L. F. Conhecimento e interesse: analisando fatores que influenciam a constituição do campo acadêmico da pesquisa sobre política educacional. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 30, p. 161-180, 2014.
- SILVEIRA, A. D.; TAVARES, T; SOARES, M. Produção acadêmica nacional sobre qualidade no ensino fundamental: mapeamento da concepção e seus indicadores. Trabalho apresentado no XXVI Simpósio Nacional de Política e Administração da Educação. Recife: Anpae, 2013.
- SOARES, M. A. S. Produção acadêmica nacional sobre efetividade dos sistemas estaduais e municipais no ensino fundamental: concepções e indicadores. Trabalho apresentado na X AnpedSul. Florianópolis, outubro de 2014.
- SOUZA, A. R. A pesquisa em políticas educacionais no Brasil: de que estamos tratando? *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 9, n. 2, p. 355-367, jul./dez. 2014.
- \_\_\_\_\_. Perfil da gestão escolar no Brasil. Tese de doutorado (Educação: História, Política, Sociedade). São Paulo: PUC-SP, 2007.
- \_\_\_\_\_. A política educacional e seus objetos de estudo. *Revista ReLePe*. No prelo. 2015.
- TELLO, C.; MAINARDES, J. La posición epistemológica de los investigadores en Política Educativa: Debates teóricos en torno a las perspectivas neo-marxista, pluralista y pos-estructuralista. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas / EducationPolicyAnalysis Archives*, v. 20, p. 1-31, 2012.
- TELLO, C.; MAINARDES, J. Revisitando o enfoque das epistemologias da política educacional. *Práxis Educativa*, v. 10, p. 153-178, 2015.
- TELLO, C.; MAINARDES, J. Pluralismos e investigación en Política Educativa: uma perspectiva epistemológica. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, v. 20, p. 763-788, 2015b.
- WITTMANN, L.; GRACINDO, R. *Políticas e Gestão da Educação (1991-1997)*. Brasília: MEC/INEP, 2001.

## **Artigo Especial (in memorian)**

# **Mundo rural (economía, trabalho e migrações) na Serra Catarinense/Brasil: elementos para discussão da centralidade do trabalho agrícola no meio rural no contexto de sua reestruturação produtiva na atualidade**

Rural world (economy, labor and migrations) in the Serra Catarinense/Brazil: elements for discussion of the centrality of agricultural work in rural areas in the context of its current productive restructuration

Mundo rural (economía, trabajo, migraciones) en la Sierra Catarinense/Brasil: elementos para discussion de la centralidad de el trabajo agrícola en el campo en un contexto de la reestructuración produtividade actual

---

**Marcos Antônio de Oliveira<sup>1</sup>(in memorian)**

### **Resumo**

O artigo, resultado de pesquisa realizada na Região da Serra Catarinense/Brasil e baseado em entrevista de campo e levantamento de dados secundários, objetiva discutir a continuidade ou não da centralidade do trabalho agrícola como motor da dinâmica do desenvolvimento do meio rural. Demonstra que a reestruturação produtiva porque atualmente passa este meio nesta Região leva à formação de uma nova ruralidade pautada em comércio e serviços. Entretanto, diferentemente do que a literatura tem produzido no Brasil, conclui que esta se deve, também, pela continuidade da importância do elemento agrícola, que pode se visto na concentração fundiária e no avanço de culturas que levam à saída de populações do meio rural, mas que ainda constituem-se nas fontes de renda.

Palavras Chaves: Economia do mundo rural; Trabalho no mundo rural; Novas ruralidades.

---

<sup>1</sup> Doutor em Educação. Professor do Departamento de Planejamento e Administração Escolar da UFPR. E-mail: marcos.antonnio@ufpr.br

## Abstract

The article is the result of a research in the Catarinense Region Mountais/Brazil and based on a field interview and secondary data collection, aims to discuss the continuity or not of the centrality of agricultural work as the engine of the dynamics of rural development. It demonstrates that the productive restructuring that occurs nowadays in this Region leads to the formation of a new rurality based on trade and services. However, unlike what the literature has produced in Brazil, the work concludes that this is also due to the continuity of the importance of the agricultural element, which can be seen in the land's concentration and the advance of crops that lead to the exit of rural populations, but which still constitute the sources of income.

Keywords: Rural world economy; Work in the rural world; New ruralities.

## Resumen:

El artículo, resultado de investigación realizada en la Región de la Sierra Catarinense/Brasil y basado en entrevista de campo y levantamiento de datos secundarios, objetiva discutir la continuidad o no de la centralidad del trabajo agrícola como motor de la dinámica del desarrollo del medio rural. Demuestra que la reestructuración productiva que actualmente pasa este medio en esta región lleva a la formación de una nueva ruralidad pautada en comercio y servicios. Sin embargo, a diferencia de lo que la literatura ha producido en Brasil, concluye que ésta se debe, también, por la continuidad de la importancia del elemento agrícola, que puede verse en la concentración agraria y en el avance de culturas que llevan a la salida de poblaciones del medio rural, pero que aún se constituyen en las fuentes de ingresos.

Palabras-clave: Economía del mundo rural; Trabajo en el mundo rural; Nuevas ruralidades.

## Introdução

A Macrorregião da Serra Catarinense (IBGE) ou Serra Catarinense, é composta por 29 municípios do estado de Santa Catarina, Brasil. Com condições naturais que vão do clima temperado com frio rigoroso no inverno, ao relevo que combina serra e planalto a uma vegetação caracterizada por um mosaico de campos e matas (Floresta Ombrófila Mista), esta se insere à economia nacional somente a partir do final do século XVII com a fundação de cidades com o intuito de proteger território para o caminhos das tropas (ligação do sul do Brasil a São Paulo e às Minas Gerais). Assim forma-se, segundo Costa (1992) e Goulart Filho (2002), uma economia baseada na criação de gado e mulas em grandes fazendas e geradora de uma cultura baseada no poder dos detentores desta. Esta adentra o século XX incorporando à sua lógica a extração de outros recursos naturais (madeira e erva-mate), mas mantém o núcleo social fundada na relação entre o dono fazendeiro e seus empregados.

A partir do final dos anos 1960, há nesta região a modernização das técnicas de produção (motomecanização), bem como dos produtos obtidos (grãos, exploração de madeira plantada-pinus e eucalipto e maçã), caracterizando a modernização conservadora do campo brasileiro (SILVA, 1996). Neste período, inicia-se o processo de migração mais intensa para a conformação dos grandes centros urbanos e, neste, para Lages, Curitibanos e São Joaquim, significando a tendência à perda de populações do rural para urbano.

O processo de intensificação da modernização conservadora fez desta região, local tradicional de produção de madeira, grãos e maçã para os mercados nacionais e mesmo internacionais, bem como de local de origem para migrações para outras regiões do estado de Santa Catarina e mesmo do Brasil (TURNES, 2008), como resultante da modernização técnica com a continuidade da concentração fundiária (GOULART FILHO, 2002). Este processo se intensifica a partir do início dos anos 1990 com a abertura da economia brasileira e a reestruturação produtiva (entrada da microeletrônica) na indústria até então existente no estado: têxtil, cerâmico, plástico e

na agroindústria de carnes e leite (MAMIGONIAM&ESPÍNDULA, 2011). Decorrentes destas mudanças, estas passaram a exigir cada vez menos mão-de-obra nos seus processos fabris e não mais representam o mesmo íma de atração para deslocamentos populacionais do rural para o urbano.

Ao lado disto, há também uma reestruturação mais intensa das cadeias produtivas que até então dominavam o mundo rural na região da Serra Catarinense e que vão no mesmo sentido do que ocorre na indústria, ou seja, a entrada de empresas de capital internacional, a micro-eletrônica/robótica (expressos na agricultura de precisão para o caso dos grãos; no controle eletrônico de processos de criação de animais-aves e suínos; e no controle eletrônico da ordenha, conservação e transporte de leite). Para além disto, a região é uma das primeiras a sofrer a competição de produtos importados de outras regiões a partir da criação do Mercosul (principalmente os cultivos de maçã, cebola e alho). Assim, as reestruturações produtivas no meio rural nesta região levam a novos processos de deslocamento da população, mas num contexto de uma variedade muito maior de origens e destinos (BRITO, 2008), com um inter-relacionamento ainda maior entre o que ocorre nas cidades e no meio rural.

Neste contexto, pode-se afirmar que há na região uma tendência a uma separação entre municípios de uma ruralidade ainda tradicional, com êxodo rural e continuidade das estruturas ainda mais antigas de produção, e municípios em que se constitui um novo paradigma de desenvolvimento, ou uma nova ruralidade (FAVARETO, 2010), em que a atividade rural nem sempre é agrícola e principal fonte de renda e ou em que o rural é local de moradia para atividades urbanas, locus do aparecimento e desenvolvimento de atividades afeitas ao comércio/serviços e ou indústria.

Este artigo tem como objetivo central discutir em que termos há a centralidade do trabalho na organização da vida no mundo rural nesta Região. Para isto, intenta demonstrar e discutir em que termos as transformações nas cadeias produtivas nela existentes levam às transformações nas formas de inserção no trabalho e nas dinâmicas migratórias atualmente existentes na Região. Metodologicamente, e baseado em pesquisa realizada por três anos na Região que levantou dados/informações referentes ao campo (dinâmica econômica e populacional), em dados oficiais sobre este (IBGE, IPEA, Emater/SC e ICEPA/SC), e em revisão de literatura, o artigo demonstrará como a reestruturação produtiva leva a alterações nas formas de trabalho e trazem novas dinâmicas populacionais que permitem dizer que a Região pode ser dividida entre uma ainda de um rural tradicional, que perde população e o componente agrícola é ainda o mais importante (Lages, Curitibanos, principalmente), e outros em que há a emergência de uma nova ruralidade (Urubici, baseada no turismo e Otacílio Costa, pautada mais na indústria e comércio). Mesmo assim, o artigo demonstra como, apesar disto, a realidade demonstra que o mundo do trabalho (mesmo agrícola) ainda é um importante catalisador e orientador das transformações do mundo rural na atualidade na Região, tanto de forma direta quando define formas de atividades e locais de moradia e trabalho de boa parte da população, quanto indiretamente quando, ao não desconcentrar a propriedade das terras, permite a definição de sua utilização por formas agrícolas que, atrelando-se à reestruturação produtiva, levam à dinâmicas populacionais cujas causas nem sempre são visíveis a uma primeira vista. Há que ser, portanto, relativizada a visão de que um novo mundo rural aparece onde há recuo na importância do trabalho agrícola e da inserção laboral de sua população.

## **Serra Catarinense: caracterização histórica e econômica**

Compõem a Serra Catarinense 29 municípios (Abdon Batista, Monte Carlo, Anita Garibaldi, Otacílio Costa, Bocaina do Sul, Painel, Bom Jardim da Serra, Palmeira, Bom Retiro, Ponte Alta, Brunópolis, Ponte Alta do Norte, Campo Belo do Sul, Rio Rufino, Campos Novos, Santa Cecília, Capão Alto, São Cristóvão do Sul, Celso Ramos, São Joaquim, Cerro Negro, São José do Cerrito, Correia Pinto, Urubici, Curitibanos, Urupema, Frei Rogério, Vargem e Lages). Situada numa posição de latitudes que a coloca do Sul ao extremo Norte do Estado de Santa Catarina, possui um clima de verões quentes e invernos rigorosos (o que permite o desenvolvimento do turismo de inverno), e uma vegetação natural que permite a extração de madeira (pinheiro-Araucária angustifolia, imbuíá-Ocotea porosa e a erva-mate-Ilexparaguariensis, principalmente).

O Planalto Catarinense, onde geograficamente se localizam os seus municípios, passou a ser local de interesse econômico a partir principalmente do século XVII quando, descobertas as minas de ouro e diamantes no sudeste e nordeste brasileiro, passou a ser local das rotas das tropas que levavam mantimentos e mercadorias para a retirada destes produtos nas minas gerais no centro do país. Na realidade, para compor e manter estas rotas, o governo imperial define a política de ocupação da região por onde estas passavam e, inclusive, a fundação de cidades e vilarejos. Assim nascem cidades como Lages, Correia Pinto, entre outras e, ao longo das rotas, cidades que inicialmente eram locais de pousada para as tropas que se dirigiam ao centro do país, como Curitibanos e Campos Novos, principalmente.

Se inicialmente locais de localização destas rotas e pousadas, a Região se converte logo em espaço para a produção de gado (carne e couro) e animais para abastecer o mercado das minas. Assim, e de acordo com Goulart Filho (2002), de praticamente o final do Século XVII ao final do XIX/início do XX, portanto por mais de 200 anos, sua vida econômica era constituída basicamente na fazenda.

A partir deste momento, entretanto, a região começa a se tornar fornecedora de madeira para o desenvolvimento da indústria madeireira e mesmo de papel e celulose localizada nesta e em outras regiões do estado, principalmente. Assim, durante o período em que Santa Catarina iniciou seu processo de industrialização (1850 a 1914), a economia do planalto se concentrou na exploração da madeira e na produção pecuária baseada no sistema de criação extensiva e de baixa produtividade. Na atualidade, a região ainda guarda essa herança histórica, embora novas atividades tenham sido implantadas, a exemplo da horticultura e da fruticultura de clima temperado em São Joaquim, Urubici e municípios do seu entorno; a bovinocultura de leite e os cultivos de alho, milho e soja nas microrregiões de Curitibanos e de Campos Novos. Apesar desses avanços, a zona do Planalto Catarinense tem ainda uma baixa participação na formação bruta da produção agropecuária estadual. Isso inclui o município de Urubici.

A crise da indústria madeireira de base extrativista e de seus derivados nas décadas de 1970 e 1980 forjou o surgimento dos ramos de papel e de celulose, que se constituem num dos segmentos industriais mais competitivos do Estado. Essas duas atividades são responsáveis pela maior parte da renda industrial da região. Verifica-se, também, que os programas de reflorestamento com Pinus e Eucaliptos, criados e implementados pelas principais empresas nas últimas décadas, ampliaram consideravelmente um novo segmento precursor de mão-de-obra e também uma oferta de matéria-prima substitutiva ao mercado desses derivados.

Essas atividades industriais apresentam uma nítida concentração nos municípios de Lages, Otacílio Costa, Curitibanos e Campos Novos, com reflexos nos municípios vizinhos. Mesmo que exista certo dinamismo nessas cidades, percebe-se um baixo aproveitamento da mão-de-obra liberada da agricultura. Isso leva a um processo migratório contínuo para Lages, entre municípios da Região Serrana, ao Litoral e Planalto Norte do estado, determinando uma característica regional marcante: perda significativa da população rural, principalmente dos pequenos municípios e baixa taxa de absorção pelos empreendimentos urbanos. Por causa disso, vários municípios apresentam, ao mesmo tempo, taxas de crescimento populacional negativa e os maiores índices de pobreza do Estado.

## **Serra Catarinense: reestruturação produtiva a partir dos anos 1990**

Dos 29 municípios da Serra Catarinense, de acordo com o IBGE (2010), apenas Lages possuía naquele ano população de 156,7 mil habitantes. Da mesma maneira, somente Curitibanos, Campos Novos e São Joaquim possuíam população entre 24 e 37 mil habitantes (respectivamente 37,7 mil, 32,8 mil e 24,8 mil). Do lado contrário, do total da Região, 22 municípios apresentavam população inferior a 10 mil habitantes, o que demonstra a importância do setor agropecuário para a vida da população nestes e em toda Região. Abramovay (2000) e Veiga (2006), classificaria 25 destes com essencialmente rurais, pois com população inferior a 20 mil

habitantes. Ou seja, a região como um todo é constituída por 29 municípios com populações entre 2,33 mil habitantes (Painel), apenas 3 com populações acima de 24 mil habitantes, e um grande centro regional que é Lages, demonstrando ser uma região de desigualdade populacional relativamente significativa, haja vista que neste último município vivem quase 55% de toda população da região.

Apesar do meio rural (e suas mudanças) ser importante para a dinâmica econômica e populacional, os outros setores (indústria e comércio e serviços) também são significativos, principalmente a partir dos anos 1990. De acordo com os dados catalogados pelo (SEBRAE/SC, 2010) a partir de informações da Secretaria Estadual da Fazenda de Santa Catarina, em 2006 pouco mais de 11% do PIB da Região vinha da agricultura, contra quase 31% da indústria e quase 48% do comércio e serviços, demonstrando que a economia dos municípios da região está bastante relacionada ao setor de comércio e serviços e mesmo à indústria. Disto resulta haver fatalmente na região uma dinâmica que faz com que a agricultura tenha um papel, no mínimo, influenciado por estes setores. Com isto, verifica-se um meio rural em que boa parte da população não viva mais unicamente do trabalho com a agricultura, resultando naquilo que autores como Silva (1996) denominem de “novo rural”. Como será visto adiante, há populações no meio rural dos municípios em que os indivíduos vivem de outras atividades econômicas que não aquelas ligadas diretamente à atividade agropecuária. Na realidade, os indivíduos do Jardim Verde Vale moram no perímetro urbano, mas vivem de atividades esporádica ou no meio rural, ou no urbano, ou no setor de serviços.

Entretanto, há que descrever o que significam os setores industriais de comércio e serviços nos municípios da região para poder entender melhor o significado das atividades agrícolas para suas populações, bem como a importância desta para sua dinâmica. Primeiro há que ressaltar o peso de Lages que, com seu forte setor industrial, de comércio e serviços, sozinhos, fazem o PIB destes setores subir em toda região, o que não ocorre no restante dos outros municípios.

O setor de comércio e serviços possui um peso superior a 50% na composição do PIB municipal somente nos casos de Anita Garibaldi, Campo Belo do Sul, Cerro Negro, Lages, São Joaquim e Urubici. Isto ocorre porque há a presença de hidrelétricas (nos três primeiros) e, para além de Lages, a atividade turística em São Joaquim e Urubici durante o inverno, principalmente. Para além disto, no setor industrial somente há uma participação mais expressiva da indústria na composição do PIB municipal nos casos de Correia Pinto e Otacílio Costa, em virtude da indústria da madeira e das papeleiras, incluindo a Klabin, que possui a maior de suas plantas em Correia Pinto. Ou seja, a economia da região possui um setor de comércio e serviços importante, mas concentra-se geograficamente e economicamente, pois depende muito das atividades das hidrelétricas e da indústria da madeira e em alguns municípios apenas. Da mesma forma, o setor industrial concentra-se em torno desta última indústria, que está concentrada em dois municípios apenas.

Com isto, de acordo com Oliveira (2012), verifica-se que a agricultura, embora participando até modestamente com o PIB em muitos municípios, devido principalmente ao baixo valor agregado de seus produtos, é importante para a dinâmica e as populações no meio rural, haja vista principalmente que os setores industriais e de serviços, descritos acima, empregam pouca mão-de-obra.

Portanto, para além da redução das oportunidades de mão-de-obra, fenômeno comum na indústria como um todo e também presente na indústria madeireira, a explicação para as transformações econômicas porque passa a região também tem que considerar o que vem ocorrendo na agricultura. Em relação ao rebanho, nos últimos 20 anos há uma relativa estagnação no número de bovinos e queda na produção de suínos e aves. Isto decorre principalmente das estratégias das indústrias que passaram a produzir estes animais de forma confinada e ou integrada em outras regiões, forçando a queda nestes rebanhos e no número de agricultores que produzem estes bens.

Por outro lado, há um aumento significativo do número de vacas ordenhadas e na produção de leite, principalmente após a reconversão produtiva do final dos anos 1990 e início dos 2000. Em toda região, em

2010 havia 69,1 mil vacas sendo ordenhadas, contra apenas 37,2 mil em 2000. A produção de leite também aumentou significativamente no período, passando de 39,5 milhões para 89,4 milhões de litros entre 2000 e 2010. Entretanto, a produtividade das vacas também aumentou, passando de 711 litros de leite/vaca em 1990 para pouco mais de mil litros/vaca/ano em 2000 e chegando em 2010 a 1,29 mil litros/vaca. Isto aponta a concentração da atividade que fatalmente está ocorrendo em termos de produção/produtor, forçada pelos investimentos que somente podem ser suportados por agricultores mais capitalizados.

Da mesma forma, em termos da atividade agrícola, há uma tendência à concentração. Como verificado no restante da Região Sul, na Serra Catarinense há um processo de recuo nas áreas plantadas e na produção de arroz e feijão, a despeito do aumento da produtividade. Por outro lado, há o aumento da área plantada com soja e recuo na de milho, mas em todas elas há incremento da produção, puxados principalmente pelo aumento da produtividade. Acompanhando isto há aumento da área plantada e produção do trigo. Isto demonstra que há na região uma intensificação da produção tecnificada de grãos, como ocorre em todo o Brasil, ao lado da estagnação do cultivo de produtos tradicionais, que no caso da Região é representada pela maçã. Como isto requer menos mão-de-obra, verifica-se o aumento das dificuldades de reprodução para um número significativo de estabelecimentos, com repercussões diretas sobre as condições de vida dos agricultores e da população do campo.

O que também caracteriza a economia do meio rural na região são a produção e a extração silvicultural. Neste caso, verifica-se que está ocorrendo um processo de ampliação da produção neste setor para a obtenção de madeira, principalmente para a produção de celulose, haja vista a existência de empresas que produzem ou celulose ou papel na mesma, e ou mesmo para abastecer indústrias localizadas em municípios próximos, como é o caso, por exemplo, de Curitibanos. O fato de ao lado disto ocorrer queda na obtenção de produtos da extração (lenha, carvão, entre outros), percebe-se que a região encontra-se numa nova fase da produção que aquela baseada na retirada da lenha, madeira e posterior venda no mercado. Atualmente, a produção silvicultural denota uma nova relação entre o dono da terra, a produção em si e a indústria, uma vez que esta produção, sendo destinada à produção de papel e celulose, necessita de maior coordenação na cadeia. Assim, a produção se dá em estabelecimentos de grandes extensões, com os donos das terras sendo ou grandes proprietários fundiários (tradicionais ou não) e ou a própria indústria. Como está havendo um processo de intensificação das áreas ocupadas com esta finalidade, e como o resultado deste empreendimento se dá a partir de investimentos significativos de capital e em longo prazo (mínimo de uma década), se verifica novamente aqui as dificuldades de reprodução dos estabelecimentos menores, pois são somente aqueles com maior capacidade financeira que podem ser partícipes do aumento da produção neste setor.

Desta maneira claramente há, na região, a divisão em duas regiões de ruralidades diferenciadas. A ruralidade tradicional, aqui, é entendida como a permanência do campo enquanto espaço essencialmente agrícola. Este agrícola, entretanto, calcado em um modelo de exploração da terra que se constituiu historicamente, como analisado acima. Ou seja, a coexistência da grande fazenda com exploração da pecuária extensiva com a agricultura familiar de subsistência, mas com suas potencialidades limitadas pelo domínio econômico e político da grande exploração.

Neste contexto, forjou-se uma cultura cuja lógica se manifesta no ritmo de trabalho, no estilo de vida, nos hábitos alimentares e uma lógica nem sempre capitalista como fiadora das expectativas e projetos de futuro dos indivíduos e da população em geral. Com isto, a lógica de reprodução social aproxima-se da obtenção daquilo que Antonio Cândido (2010), denominou de “mínimos vitais”, ou seja, respondendo às necessidades básicas da existência. Esta lógica é encontrada nos municípios de Lages, Campo Belo do Sul e São José do Cerrito. No espaço rural destes municípios pode-se verificar na cultura elementos que caracterizam o que Cândido (2010), denominou de “cultura rústica”, uma “economia fechada” e “formas de solidariedade” típicas da sociedade rural brasileira.

A constatação da ruralidade tradicional não elimina a presença de projetos e ações de desenvolvimento econômico que se pautam por outra lógica se, principalmente, o da acumulação capitalista. Por exemplo,

a expansão da produção de grãos oriunda principalmente da elevação dos preços destas commodities no mercado mundial, ou a produção leiteira ou mesmo a exploração do turismo, principalmente em hotéis fazenda e ou pousadas. Além disto, na última década o grande capital passou a explorar a energia hidroelétrica na região. Assim, o município de Campo Belo do Sul passou a receber os impactos da implantação da hidroelétrica de Barra Grande, de propriedade do consórcio econômico BAESA. Uma parte da população ribeirinha, de agricultores familiares, através do MAB (Movimento dos Atingidos por Barragens), foi reassentada no município de Campo Belo do Sul. Este reassentamento, de certa forma, inova o modo de vida no campo, através do trabalho associativo, com a produção de produtos orgânicos (hortaliças e frutas) e inserção no mercado através da criação de feiras. Contradictoriamente, em outro reassentamento existente no município, tem ocorrido a venda e comercialização dos lotes distribuídos e o retorno dos ex-atingidos para suas regiões de origem.

Isto demonstra, entretanto, unicamente que a região não está apartada dos processos e fluxos econômicos e sociais globais. Confirma isto a dinâmica populacional apresentada nestes municípios, principalmente por parte da juventude. Nestes casos, encontra-se uma saída generalizada do jovem do campo em busca de alternativas de vida, principalmente em médias e ou grandes cidades. Uma vez frustrada suas expectativas, outras escolhas para a reprodução da existência são desenvolvidas, entre elas o retorno ao campo. Fica evidente, desta forma, a estratégia de sobrevivência destes jovens que saíram do campo e não encontram alternativas em outras localidades e atividades.

No município de São José do Cerrito encontra-se o espaço por excelência da ruralidade tradicional. Destaca-se, inicialmente, que do universo total de 9,273 mil habitantes, de acordo com o Censo Demográfico 2010 do IBGE, 6,781 mil moravam no meio rural, ou 73,12%. Ou seja, a maioria da população ainda reside no campo. Pode-se afirmar que, neste município, o campo ainda se identifica bastante com a atividade agrícola. Neste caso, a maior quantidade de estabelecimentos agrícolas é composta por pequenos agricultores, produzindo milho e feijão em pequena escala. Da mesma forma, há dificuldades de incrementar ações no sentido da população alterar sua condição socioeconômica e sua cultura.

De outro lado, na região há também a emergência de uma nova ruralidade. Isto ocorre em pelo menos dois municípios: Urubici e Otacílio Costa. Em Urubici isto se deriva de sua condição de localização (altitude) e clima (frio) e da chegada de novos agentes externos adquirindo propriedades para moradia e exploração do turismo. Assim, pessoas que possuem residências em outros municípios estão adquirindo estabelecimentos em Urubici para construção de moradias. A expansão no município na exploração do turismo faz com que as pessoas morem no campo explorando pousadas, ou pessoas morem no campo e trabalhem na cidade em pousadas e ou mesmo hotéis. Outras pessoas ainda residem no meio urbano e desenvolvem atividades relacionadas ao turismo no campo. O turismo é a atividade que vem reconfigurando o campo, o meio urbano desenvolvendo uma nova cultura, orientadora de novos modos de vida em Urubici.

Com isto, há um colamento, uma junção, do espaço urbano com o rural. Pessoas que moram no espaço rural e trabalham no espaço urbano e, ao contrário, pessoas que moram no espaço urbano e trabalham no espaço rural. O exemplo típico é o de pessoas, geralmente, mulheres, que moram no meio rural e trabalham no atendimento ao turista em pousadas e no comércio no meio urbano. Por outro lado, homens que residem no espaço urbano e trabalham nos pomares no espaço rural. Ao lado disto há a expectativa, na população, do trabalho nas pousadas no espaço rural e ou no espaço urbano e, ou, ainda, o trabalho nas residências das novas residências dos novos moradores que lá estão se estabelecendo.

Junto a isto, há um novo conceito de espaço rural. Ou seja, um espaço rural não produtivista direto, mas sim um espaço de moradia, de lazer e da tranquilidade, contrapondo-se à lógica urbana. Ou seja, se de um lado o rural vira local de moradia e tranquilidade, dialeticamente isto se dá por conta da expressão das formas de vida cotidianas. Com isto, no município de Urubici há um conjunto de comunidades rurais contíguas onde atualmente passa uma rodovia asfáltica, recentemente construída, em que é possível encontrar placas indicando; "Travessia Urbana de

Santa Terezinha”, “Travessia Urbana de São Pedro”, “Travessia Urbana de São José”. Nestas localidades, encontram-se um conjunto de moradias, estabelecimentos comerciais, instituições públicas (escolas e creches) e, além de religiosas (igrejas), junto às atividades agrícolas com espaço para plantio de milho, hortaliça, fruticultura e exploração de gado de leite. Este fato demonstra o modo como o espaço rural e urbano no município não podem mais serem vistos e analisados dissociadamente. Ou seja, se verifica como os valores, modos de pensar e comportamentos caracterizados como urbanos ou rurais encontram-se difusos nesta realidade, por que se acham mesclados, um dentro do outro. É notável também neste município, ainda que hoje a maior parte de serviços seja referenciado pela cidade de Lages, a influência da cultura da capital do Estado e da região litorânea do Vale do Braço do Norte devido às origens dos colonizadores, as relações de mercado e o destino da população que migrou de Urubici. Isto também faz de Urubici, de seu espaço urbano e rural, singular em relação aos outros municípios da Serra Catarinense.

Outro município em que claramente observa-se a emergência de uma nova ruralidade na Serra Catarinense é o de Otacílio Costa. Neste há um processo de industrialização e urbanização da sede do município. O corolário deste fenômeno é o desenvolvimento do comércio local e estabelecimentos de prestação de serviços (bares, restaurantes, bancos, etc).

O que muda este cenário é que o município deixa uma situação de quatro décadas consecutivas de dependência econômica das atividades de uma única empresa multinacional (Klabin), para um cenário de diversificação. Nesta nova situação, novas pequenas empresas vêm se instalando e alterando o sistema econômico, as condições sociais da população. Como descrito acima, Otacílio Costa, portanto, a partir dos dados do IBGE, vem passando por um aumento da população total, no campo e na cidade, diferindo da dinâmica da cidade polo regional, que é Lages, que apresentou redução na população total, urbana e rural.

Isto traz reconfiguração do campo e de sua população. Há uma entrada de novos agentes externos, oriundos de outros municípios, adquirindo estabelecimentos médios e grandes com a finalidade de explorar a produção de grãos em grande escala, principalmente em áreas anteriormente ocupadas com a pecuária de corte. De outro lado, há a entrada de agentes externos advindos da sede do município adquirindo micro e pequenos estabelecimentos, mas com o intuito de utilizá-lo como moradia, desenvolvendo, no máximo, explorações de subsistência. Estes são trabalhadores aposentados da Klabin ou ainda na ativa, que elegem o campo como lugar de vida, escolhendo-o como lugar de moradia. Este cenário configura uma “substituição da população do campo”. Isto porque o avanço da produção de grãos de um lado, com mecanização e redução da necessidade de mão-de-obra e, de outro, a continuidade da concentração do monocultivo do pinus em torno de 60% da área ocupada do município, traz dificuldades para a permanência da juventude no campo. Assim, há a saída dos jovens do campo e, aliada a isto, a entrada de outra população, de mais idade mas que vai trabalhar na indústria e ou nos setores de comércio e serviços, não mais na agricultura.

### **Migrações na Serra Catarinense: histórico, características recentes e processos de desenvolvimento**

Nos últimos 10 anos a população total da região está praticamente estagnada. De acordo com o IBGE, se em 2010 havia um total de 403,75 mil habitantes, este era de 398,31 mil em 2000, numa evolução de apenas 0,14%. Considerando que a taxa de aumento de sua população entre 1990 e 2000 foi superior a 6% e que há no Estado uma tendência à litoralização (Turnes 2008) verifica-se que: i) a pujança do setor industrial e de serviços que esta apresenta ainda é elemento de filtro para a perda de sua população, mas ii) esta capacidade vem sendo perdida em virtude da reestruturação descrita acima. A população total recuou em 14 dos 29 municípios, inclusive no seu polo, que é Lages. À exceção de Urubici e São Joaquim (cidades polo de turismo), merece destaque o aumento da população total apenas em Otacílio Costa, onde esta aumentou quase 25% na última década.

De acordo com Oliveira (2012), entretanto, merece destaque também o comportamento das populações das regiões ditas rurais e urbanas em cada município. Isto porque dos 29 municípios de toda Região, em apenas

quatro deles não houve aumento na população urbana. Mesmo nestes casos, a população de todo município recuou. Do outro, em também apenas 4 municípios a população rural aumentou e, nesse caso, em três deles (Urubici, São Joaquim e Bom Jardim da Serra) ligados às condições de explorar o turismo de inverno. Em quase todos, portanto, houve aumento da população residente no denominado “perímetro rural”. Embora haja críticas à utilização destes critérios de classificação, inegavelmente os dados demonstram estar havendo na Região um movimento, para além daquele de saída para outras Regiões, também de concentração em torno do perímetro urbano dos municípios. Assim, como demonstra a tabela abaixo, a população morando nos perímetros urbanos de toda Região aumentou 6,2% nos últimos 10 anos, atingindo 329,99 mil habitantes, enquanto a população morando no dito perímetro rural caiu 16,1% no mesmo período, vindo para apenas 73,65 mil habitantes.

Na região, entretanto, o PIB (Produto Interno Bruto) vem aumentando nos últimos anos, chegando a atingir os R\$ 4,25 bilhões em 2009, num aumento superior a 16% em dez anos. Entretanto, embora diversificado, vem perdendo espaço frente ao PIB estadual, pois em 2009 representava 3,25% do PIB deste, contra 3,75% do início da década de 2000.

Portanto, na região verifica-se a existência de uma dinâmica econômica que concentra as atividades industriais e de comércio e serviços em torno das hidrelétricas e da indústria da madeira/celulose/papel. Assim, embora os setores da indústria e do comércio e serviços sejam importantes para a região, também são concentrados geograficamente. Com isto, verifica-se a continuidade da importância das atividades agropecuárias para a população rural, atividades cujas dinâmicas afetam diretamente as condições de vida das populações do campo. Como visto, a concentração que ocorre também neste setor tem levado à queda da população do campo, especialmente a mais jovem. Assim as populações que continuam no campo se ocupam cada vez mais de outras atividades que não aquelas ligadas diretamente à produção agropecuária, bem como esta é a condição das populações que retornam ou decidem viver no campo.

Ainda quanto aos impactos sobre a população é importante lembrar, como demonstra Vieira (2011), que a Região do Planalto Catarinense caracterizou-se, desde sua formação, por uma ocupação territorial que privilegiou a pecuária extensiva, poupadora de mão-de-obra e pouco criadora de conexões com outras atividades que permitissem aumento do valor agregado do produto dela oriundo. Com isto, houve sempre na região uma distinção entre uma população que possuía a terra e com renda maior e outra que não a possuía ou a possuía em pequena quantidade. No momento atual, pelo que se vê, a produção de produtos florestais, geralmente nas mãos de grandes proprietários fundiários, ou a produção de grãos com a utilização de modernos equipamentos, altamente poupadores de mão-de-obra, parecem não mudar, pelo menos substancialmente, esta situação. Acresce a isto o fato da produção de grãos e de carnes também ocorrer em outras regiões do país (Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste, principalmente) o que tem o efeito econômico de reduzir o valor e, assim, o preço dos produtos obtidos no Planalto Catarinense. Com isto, para além da redução do número de ocupações disponíveis, a estrutura produtiva gera um valor ainda menor para ser dividido pela população do campo. Assim, as dificuldades de reprodução da vida no campo aumentam, empurrando a população ou para outra região que não a rural, ou para outra atividade que não aquelas ligadas diretamente à produção agropecuária.

## Um exemplo: o jardim Verde Vale, em Urubici

O exemplo empírico do que se afirma acima, relacionado à reestruturação produtiva, migrações e condições de vida de um lado e, de outro, a continuidade da importância da forma agrícola de produção sobre a “nova” formatação do mundo rural, é o Jardim Verde Vale, localizado no município de Urubici.

Como visto acima, este se localiza na região mais fria do Brasil, o que lhe permite desfrutar das vantagens comparativas de poder explorar o turismo de inverno, o que pode lhe colocar na categoria de “nova ruralidade”. De fato, o mesmo vem apresentando nos últimos anos uma tendência de troca das tradicionais produções de

maçã, alho, verduras e gado pela exploração dos grãos, principalmente soja e trigo. Da mesma forma, há o aumento da quantidade das explorações agrícolas que se atrelam ao turismo como fonte de renda, principalmente com o aparecimento de pousadas e ou hotéis-fazenda. Atrelado a isto, a população aumenta entre 2000 e 2010 de 10,25 para 10,69 mil habitantes, ganhando novos habitantes tanto no meio rural quanto em seu perímetro urbano.

Ligado diretamente às suas possibilidades de explorar o turismo, tanto no meio urbano quanto no rural apareceram, segundo sua secretaria municipal de desenvolvimento econômico, mais de 300 pousadas e hotéis-fazendo nos últimos 15 anos. Esta, entretanto, sendo um dos motores econômicos do município, conjuga a exploração turística tanto em antigas fazendas no município, o que permite manter sua estrutura de terras concentrada, como em pousadas menores, oriundas da reconversão produtiva de pequeno estabelecimentos agrícolas, realizadas tanto por ex-agricultores tradicionalmente moradores de Urubici, quanto por novos empreendedores, muitas vezes, novos moradores. Da mesma maneira, no seu perímetro urbano, há o aparecimento de empreendimentos com pousadas exploradas tanto por moradores antigos quanto novos. De toda maneira, e o que importa aqui, é que esta atividade permite a atração de população que vai então nela trabalhar. Neste caso, há aparecimento de oportunidades de ocupação para homens e, também, para mulheres como cozinheiras, arrumadeiras, etc, nestas atividades.

Isto explica a atração que vem apresentando o município nos últimos anos como local de destino de uma população que é expulsa do campo. Como não há mudança na estrutura fundiária, a nova população trabalhadora que se instala no município o faz nas franjas do seu perímetro urbano e explica em muito o aumento de sua participação da população nesta área, o que explica em mais de 90% o seu aumento nos últimos 10 anos. Em Urubici, existem três destas áreas, denominadas de Brasília I, Brasília II e Jardim Verde Vale.

Este aparece em meados dos anos 1990, especificamente em 1994, quando a prefeitura municipal sentiu a necessidade de buscar atender à demanda por moradia da população que então saia do campo e ou dele chegava no perímetro urbano. Deve-se notar que isto ocorre no momento de início da reestruturação produtiva na Região, como visto acima. Em conjunto com a Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina, então a prefeitura desapropria o terreno e constrói 57 casas e as financia para o assentamento de número correspondente de famílias. Embora o financiamento previsse o pagamento de um valor mensal correspondente a 25% do valor do salário-mínimo (atualmente algo próximo a R\$ 200,00), as condições de obtenção de renda por parte dos moradores fizeram com que atualmente 65% dos mesmos não tenham conseguido quitar seu financiamento. Além disto, há vários casos de pessoas que deixaram a moradia por conta da obrigação de trabalhar em atividades que exigiam a mudança de local de residência. Estas casas, evidentemente, estão atualmente todas ocupadas, mas por moradores oriundos ou do perímetro rural do município e ou de outros Estados e que vieram ao município por conta da perspectiva de trabalho, no meio rural e ou no turismo.

Em entrevista de campo, de uma amostra aleatória com 20 famílias, 11 delas disseram terem deixado o meio rural do município em virtude da perda da ocupação decorrente da produção de soja, que está substituindo a maçã, a pecuária e erva-mate, principalmente. Destes, 6 disseram que: i) a mulher trabalha numa ocupação urbana (gealmente como diarista) e ou em alguma pousada (também muitas vezes ajudando nos finais de semana e ou algum feriado), e ii) que o homem pai-de-família trabalha em empregos urbanos (3) e ou em épocas de demanda por trabalho por parte dos fazendeiros, do município e ou outros (colheita da maçã, extração da erva-mate, e ou o plantio e colheita de hortaliças como o tomate e ou pimentão).

As outras 9 famílias disseram ter vindo morar no município oriundas de outra localidade. Neste caso há pessoas da própria Serra Catarinense, do norte paranaense e mesmo de capitais, como da cidade de São Paulo e Curitiba. O que chama a atenção, também, é o fato de que destas 9 famílias, 5 disseram ter morado em outra localidade que não a de sua origem antes de chegar em Urubici, no Jardim Verde Vale.

Assim, o que se verifica em Urubici é um colamento, isto é, uma junção, do espaço urbano com o rural. Pessoas que moram no espaço rural e trabalham no espaço urbano e, ao contrário, pessoas que moram no

espaço urbano e trabalham no espaço rural. Como visto, no Jardim Verde Vale o exemplo típico é o de pessoas, geralmente, homens, mulheres e jovens, que moram no meio urbano e trabalham no meio rural em pousadas, agricultura e fruticultura.

Junto a isto, surge um novo espaço rural. Ou seja, um espaço rural que ainda é produtivista e que usa a de mão-de-obra urbana. Um espaço que oferta novos serviços em pousadas e em áreas de lazer “novos sitieiros”. Uma migração circular ou pendular que de certa forma oferece um trabalho sazonal tanto para quem reside no rural como no urbano criando um vínculo entre urbano e rural.

As famílias entrevistadas declararam, em sua maioria, a ocupação nessas atividades sazonais, como diaristas (colheita e tratos culturais na cultura da maçã, no corte do vime, o trabalho com tomate) e, no caso das mulheres, o trabalho em pousadas ou em casa de famílias. Entretanto, mesmo nestes casos as atividades se dão sem carteira assinada, caracterizando também como atividades temporárias. Segundo a fala de um dos moradores, entrevistado durante pesquisa de campo:

“Moramos aqui eu, minha mulher, nossos três filhos, minha sogra e meus dois cunhados. (.....) Trabalho com tomate, no verão, e no corte do vime, e bambu no inverno, e minha esposa em pousadas ou casa de família”

Desta maneira, a renda dos moradores do Jardim Verde Vale é baixa e, mesmo assim, em muitos casos esporádicos. De acordo com uma técnica da Secretaria Municipal de Assistência, entrevistada durante pesquisa de campo: “A renda deste povo é muito baixa. A grande maioria recebe um salário-mínimo por família/mês”. De acordo com a mesma técnica, boa parte das famílias são beneficiárias do Bolsa-Família (Programa do governo federal brasileiro que garante uma renda adicional aos pauperizados) e ou passam pela secretaria à busca de algum auxílio.

Percebe-se que este tipo de trabalho acaba sendo comum a todos, uma rotulação na comunidade, ou seja, quando alguém precisa de um grupo de trabalhadores, como para chácaras de maçã, chegam ao bairro e através de um “coiote” arrebanham um grupo de trabalhadores que são conduzidos até os pomares, recebem normalmente R\$ 50,00 reais por dia livre das refeições. Em época de safras acabam obtendo uma renda um pouco superior. Outros que trabalham na lavoura optam pela empreitada, reunindo-se em pequenos grupos prestando esse serviço que por hora é como meeiro e outros por determinado período de colheita ou plantio.

## **Conclusões: ou a continuidade da centralidade do trabalho agrícola no modelo de desenvolvimento no mundo rural na atualidade**

Com se observou, a Região da Serra Catarinense passa atualmente por alguns processos econômicos e sociais: i) de um lado, mesmo com a continuidade da concentração fundiária, há o avanço de formas capitalistas de produção, poupaduras de mão-de-obra, que leva à continuidade do êxodo rural, ii) de outro, ao lado do inchaço das grandes cidades, há um concomitante retorno de populações que antes migraram, ou mesmo buscam instalar-se no município como local ou de refúgio, de lazer e, principalmente, iii) há o aparecimento da exploração de uma outra atividade econômica, o turismo, permitido tanto por uma natureza que o permite (frio e belezas naturais) quanto por arranjos público institucionais (instituições que organizam o turismo). Por conta disto, há o desenvolvimento da Região com base em aparentemente dois movimentos distintos: a continuidade de um rural tradicional e a conformação de um rural com novos elementos, por muitos mais característico de um “novo” mundo rural.

Com isto, se de um lado habitantes saem da região, de outro há a chegada de uma nova população em seus municípios. Entretanto, ao par deste processo, verificou-se que constantemente há recuo na população no perímetro rural e incremento da população vivendo no meio urbano de toda a região e de praticamente todo os municípios, à exceção de apenas 4. Mudanças significativas ocorrem, portanto, na região que reconfiguram tanto seu mundo urbano quanto seu mundo rural.

Neste cenário, a descrição do que ocorre numa localidade específica, como o Jardim Verde Vale, localizado num dos municípios da região, (Urubici) demonstra, primeiro, que estas alterações se dão no sentido de uma maior

homogeneização entre o espaço urbano e rural e, segundo, que há continuidade da presença do agrícola na dinâmica da população rural, mesmo que de forma indireta, indicada por: i) continuidade da concentração fundiária que obriga parte dos agricultores a migrarem para novas atividades em locais que não o rural e, ii) a continuidade da importância do trabalho agrícola mesmo para aqueles que deslocam sua residência do espaço rural para o urbano.

Com isto, e considerando que há a necessidade de aprofundamentos de novas e futuras pesquisas na área, existem elementos suficientes para não absolutizar a emergência de um novo mundo rural, uniforme no tempo e no espaço, onde o agrícola perderia sua importância, ou onde o rural não é mais agrícola, como sugerem Schneider (2001), Favareto (2010), entre outros. Ademais, o artigo sugere que mesmo nos espaços em que há a emergência de uma suposta “nova ruralidade”, em muito esta se deve ao que ocorre no espaço agrícola. Com isto, há indicações claras que o rural pode ser mais agrícola do que muitos atualmente diagnosticam.

## Referências

- ABRAMOVAY, R. Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. Rio de Janeiro: IPEA, 2000;
- CANDIDO, A. Os parceiros do Rio Bonito, 11<sup>a</sup> edição. Rio de Janeiro: Ouro sobre Azul Editorial, 2010.
- COSTA, L. O Continente das Lagens – sua história e influência no sertão de terra firme. Florianópolis: Fundação Catarinense de Cultura. 1982.
- FAVARETO, A. Tendências Contemporâneas dos estudos e Políticas sobre o desenvolvimento territorial. In. MIRANDA, Carlos e TIBURCIO, Breno, Org. Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil Avanços e Desafios, IICA, Brasília, dezembro, 2010.
- GOULART FILHO, A. A formação econômica de Santa Catarina. Ensaios FEE, v. 23, n. 2, p.977-1007, Porto Alegre, 2002.
- MAMIGONIAN, A., ESPÍNDOLA, C. et al. Santa Catarina: estudos de geografia econômica e social. Série Livros Geográficos IV. Florianópolis: GCN/CFH/UFSC, 2011.
- OLIVEIRA, M. A. de. Educação do Campo: políticas e práticas em Santa Catarina (Componente Política Pública). Relatório final de pesquisa. Capes/INEP. Florianópolis: UFSC, 2012.
- SCHNEIDER, S. A pluriatividade como estratégia de reprodução social da agricultura familiar no Sul do Brasil. Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, v. 16, p. 164-184, 2001.
- SEBRAE. Santa Catarina em números: Macrorregião Serra Catarinense. Florianópolis: Sebrae, 2010.
- SILVA, J. G. A nova dinâmica da agricultura brasileira. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.
- TURNES, V. A. Reflexões sobre os fluxos migratórios internos de populações no Estado de Santa Catarina. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. v. 4, n. 1, p. 155 -194, jan/abr2008. Taubaté.
- VEIGA, J. E. Mudanças nas relações entre espaços rurais e urbanos. Transcrição de exposição oral. 58<sup>a</sup> Reunião da SBPC. Florianópolis, 2006. Página do autor em : [http://www.zeeli.pro.br/wpcontent/uploads/2012/06/Mudancas\\_nas\\_relacoes\\_entre\\_espacos.pdf](http://www.zeeli.pro.br/wpcontent/uploads/2012/06/Mudancas_nas_relacoes_entre_espacos.pdf).
- VIEIRA, M. G. E. D. Notas sobre a gênese das formações sócio-espaciais do planalto catarinense, in: MAMIGONIAM, A. (Org). Santa Catarina: estudos de geografia econômica e social, Série Livros Geográficos IV, GCN/CFH/UFSC. Florianópolis, 2011.

## RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

# O vencimento dos professores em três redes municipais paranaenses: uma análise de Cascavel, Maringá e Ponta Grossa

**Autora: Bruna Caroline Camargo**

**Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)**

**Orientador: Prof. Dr. Marcos Edgard Bassi**

Esta dissertação teve como objeto de estudo o vencimento inicial e final dos professores em três municípios da rede pública municipal paranaense, no período de 2006 a 2013. A remuneração docente vem impulsionando inúmeros debates na sociedade, visto que é um elemento que pode propiciar a valorização docente. Na busca por igualar as diferenças salariais nacionalmente, em 2008 foi instituído o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais do magistério público da educação básica. O PSPN foi instituído por meio da Lei nº. 11.738/2008, dado sua necessidade, um avanço na valorização do magistério. Por meio desta Lei foi estabelecido um piso nacional a ser pago aos profissionais do magistério, tendo reajustes anuais. O objetivo geral da pesquisa consistiu em analisar o vencimento inicial e final dos professores da rede pública municipal paranaense nas cidades de Cascavel, Maringá e Ponta Grossa. A justificativa para a escolha destes municípios deve-se ao fato de que são os mais populosos no estado do Paraná, podendo ter maiores recursos financeiros. Os objetivos específicos foram analisar os efeitos relativos à implantação da Lei nº. 11.738/2008 em três municípios no estado do Paraná; Investigar as diferenças no vencimento dos professores antes e depois da instituição do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN); Compreender como foi estabelecido o vencimento dos professores nos três municípios de grande porte paranaense; interpretar como é o vencimento inicial e final dos professores nas tabelas de vencimento; investigar a parcela de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) destinada ao pagamento dos profissionais do magistério nesses municípios; verificar se as alterações no vencimento inicial dos professores com magistério são proporcionais aos professores com graduação. Os procedimentos metodológicos consistiram na coleta e análise das tabelas de vencimento em cada município; revisão de literatura; leitura dos planos de carreira de cada município; coleta e análise das receitas destinadas e recebidas do FUNDEB e FUNDEF nos municípios. A análise dos dados revelam particularidades e semelhanças em cada município. Em 2008, o vencimento nos três municípios correspondia ao estabelecido na Lei 11.738. Além disso, os planos de carreira nestes municípios foram alterados, aumentando a amplitude da carreira.

Palavras-chave: Política educacional. Financiamento da educação. Valorização do magistério; Remuneração docente.

## RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

# As práticas de planejamento educacional nas secretarias municipais de educação no contexto do Plano de Ações Articuladas (PAR)

**Autor: Cassio Joaquim Moletta**

**Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)**

**Orientador: Prof. Dr. Marcos Edgard Bassi**

Esta dissertação discute a forma pela qual se definiu e se implementou a política educacional do Plano de Ações Articulada (PAR) do Governo Federal e as suas possíveis relações com as práticas de planejamento educacional dos sistemas municipais de educação. O PAR é um instrumento de planejamento da política educacional brasileira, centralizada no Ministério da Educação (MEC), que tem por objetivo implementar e avaliar políticas de melhoria da qualidade da educação básica pública no âmbito dos estados e municípios. Esta pesquisa privilegiou uma abordagem qualitativa da pesquisa educacional, apoando-se na revisão bibliográfica, na análise documental e na realização de pesquisa com grupos focais, para coletar e produzir informações, com o objetivo de interpretar estes dados e realizar suas considerações. No primeiro capítulo, sob uma abordagem histórica, procuramos compreender as concepções políticas que permearam o planejamento público e planejamento educacional no estado brasileiro. No segundo capítulo exploramos a discussão sobre o federalismo brasileiro e a autonomia federativa, onde analisamos a política educacional do Governo Federal 'O Plano de Desenvolvimento da Educação' (PDE). No terceiro capítulo, desenvolvemos uma pesquisa com grupos focais para levantar informações sobre o processo de implementação do PAR e sobre as práticas de planejamento educacionais, em quatro municípios da Região Metropolitana de Curitiba. Assim, apresentamos algumas considerações sobre o planejamento público no Brasil, que assumiu duas principais orientações políticas: uma como estratégia de desenvolvimento capitalista nacionalista e outra como estratégica de desenvolvimento capitalista dependente. Sobre as concepções do planejamento educacional, levantamos que eles não levam em consideração as suas relações com os modos de produção da sociedade capitalista e suas relações com o papel da educação neste contexto. Na análise da política do PAR destacamos o seu contraditório formato híbrido, colocando-o entre uma concepção de planejamento tecnocrático e o planejamento participativo. Pois, por um lado ele possui características gerenciais voltadas para o resultado e por outro anuncia e proporciona uma concepção participativa de planejamento e controle social. Por fim, verificamos que existiu uma forte adesão institucional dos municípios à política do PAR, onde ele colocou-se como um instrumento indutor de políticas educacionais. No entanto, pouco influenciou nas práticas de planejamento local. As práticas de planejamento educacional nos sistemas municipais de educação analisados concentram-se principalmente sobre as dimensões pedagógicas e sua elaboração estão centralizadas nas equipes técnicas das secretarias. Neste sentido esta pesquisa procurou contribuir e fomentar a discussão sobre o processo de desenvolvimento da autonomia federativa e do protagonismo dos municípios na área do planejamento educacional.

Palavras-chave: Planejamento Educacional. O Plano de Ações Articuladas. Sistemas Municipais de Educação. Políticas Educacionais.

## RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

# Políticas de formação continuada de professores: a experiência do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio no Paraná

**Autor: Adilson Luiz Tiecher**

**Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)**

**Orientador: Profa. Dra. Monica Ribeiro da Silva**

O presente trabalho tem como objeto de pesquisa a análise da formação continuada de professores no âmbito do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio-PNEM, na rede estadual de ensino do Paraná, e parte da seguinte problematização: Em que medida os objetivos anunciados na proposta de formação continuada do PNEM estão sendo contemplados segundo a avaliação do curso realizada pelos professores no sistema SISMédio? O PNEM foi criado em 2013 pela Secretaria da Educação Básica do Ministério da Educação-SEB/MEC, instituído pela Portaria n. 1.140, de 22/11/2013 e teve como público alvo os professores e pedagogos que atuam no Ensino Médio público estadual. Como parte de seus objetivos, o PNEM busca promover a melhoria da qualidade do Ensino Médio, ampliar os espaços de formação dos professores e pedagogos envolvidos nesta etapa da educação, estimular a reflexão sobre as práticas curriculares que se desenvolvem nas escolas e rediscutir e atualizar as práticas docentes em conformidade com as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio-DCNEM. Com base nas finalidades do PNEM, o objetivo desta pesquisa é analisar a formação continuada de professores do Ensino Médio e os resultados das ações da formação proposta pelo PNEM paranaense, a partir da avaliação realizada no SISMédio pelos 2.393 cursistas atendidos pela Universidade Federal do Paraná-UFPR e que concluíram a Etapa I da formação em 2014. Para isso, investigamos os resultados das ações da formação do PNEM paranaense, a partir dos dados obtidos pelos Relatórios Personalizados do SISMédio. Como parte do procedimento de coleta de dados, utilizamos como referência os dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais-Inep, do período de 2003-2013. Por meio dos dados levantados, constatamos que a formação do PNEM representou um momento de fortalecimento da relação professor-aluno, de interação dos docentes das várias áreas do conhecimento, de empoderamento dos professores em questões que dizem respeito à escola, de (re)aproximação da Educação Superior com a Educação Básica, bem como de reflexão e atualização das práticas pedagógicas e curriculares.

**Palavras-Chave:** Formação de professores. Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio. PNEM. Formação integral. Políticas Educacionais. Ensino Médio.

## RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

# A gestão educacional dos municípios brasileiros: a marca do privado

**Autora: Giselle Christina Corrêa**

**Nível: Doutorado (PPGE/UFPR)**

**Orientador: Profa. Dra. Taís Moura Tavares**

Esta tese buscou a concepção de gestão educacional presente nas ações das secretarias de educação municipais brasileiras. Para isso foram tomadas as experiências de gestão inscritas no Prêmio Inovação em Gestão Educacional, criado pelo INEP e realizado nos anos de 2006, 2008, 2011 e 2013. Da leitura dos documentos que embasam o Prêmio, sobretudo da área de Planejamento e Gestão, e das fichas de inscrição, emergiram os critérios de seleção das 109 experiências de gestão analisadas. A perspectiva teórica se pautou nas origens da administração da educação no Brasil situadas no contexto sócio-histórico mundial e brasileiro da administração geral, e na discussão dos conceitos de gestão e administração na trajetória das principais revistas científicas sobre a administração educacional. Da análise inicial do conjunto de experiências que formou o universo empírico da pesquisa, foi possível fazer uma primeira consideração: a forte presença do setor privado, diretamente ou não relacionado à educação, ditando normas, fiscalizando, orientando recursos e estabelecendo-se legalmente na educação pública municipal. Por isso, as experiências de gestão educacional dos municípios inscritos no Prêmio foram examinadas sob o olhar da categoria público-privada. Assim, as experiências selecionadas foram separadas entre aquelas que tinham deliberadamente a presença de um representante do setor privado na gestão, fosse empresa, ONG ou associações diversas. E as demais, aquelas que assumiram que não haviam estabelecido parcerias de nenhum tipo, ou apenas com outros órgãos públicos. Da análise resultaram conclusões preliminares de que a gestão educacional, presente nos municípios brasileiros, é de perspectiva gerencial com vistas à qualidade do ensino reduzida ao valor do Ideb.

Palavras-chave: Gestão educacional; Sistema Municipal de Educação; Relação público-privada; Políticas educacionais.

## **Relação de avaliadores ad-hoc nos números 19 e 20; Volume 10 (2016) do Jornal de Políticas Educacionais**

*Profa. Dra. Adriana Dragone da Silveira  
Prof. Dr. Álvaro Hypolito  
Profa. Dra. Ana Lorena Bruel  
Profa. Dra. Andréa Barbosa Gouveia  
Profa. Dra. Andréa do Rocio Caldas  
Profa. Dra. Angela Coutinho  
Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza  
Profa. Dra. Bianca Correa  
Prof. Dr. Carlos Vianna  
Profa. Dra. Cynthia Paes de Carvalho  
Profa. Ms. Claudia Regina Baukat Silveira Moreira  
Profa Dra. Cristina Cardoso  
Profa. Dra. Diana Cristina Abreu  
Prof. Dr. Douglas Danilo Dittrich  
Profa. Dra. EdlaEggert  
Profa. Dra. Fátima Cossio  
Profa. Dra. Gabriela Schneider  
Profa. Dra. Geovana Mendes  
Profa. Dra. Gilda Araújo  
Profa. Dra. Gladys Barreyro  
Profa. Dra. Graziela Zambão Abdian Maia  
Profa. Ms. Iana Gomes de Lima  
Profa. Dra. Ida Milléo de Mendonça  
Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira  
Prof. Dr. José Geraldo Silveira Bueno  
Prof. Dr. José Marcelino Rezende Pinto  
Prof. Dr. Jefferson Mainardes  
Prof. Dr. Juca Gil  
Profa. Dra Laura Ceretta Moreira  
Profa. Dra. Luciana Marques  
Prof. Dr. Marcos Alexandre Ferraz  
Prof. Dr. Marcos Edgard Bassi  
Profa. Dra. Maria Dilnéia E. Fernandes  
Profa. Dra. Maria Tereza Carneiro Soares  
Prof. Dr. Mário de Azevedo  
Profa. Dra. Marilene Zampiri  
Profa. Dra. NaluFarenzena  
Profa. Dra. Nora Krawczyk  
Profa. Dra. Monica Ribeiro da Silva  
Dr. Paulo de Sena Martins  
Prof. Dr. Romualdo Portella de Oliveira  
Profa. Dra. Rosemeri Trojan  
Profa. Dra. Sônia de Fátima Schwendler  
Profa. Dra. Teise Garcia  
Prof. Dr. Thiago Alves*

## Instruções para Submissão de Trabalhos

**Jornal de Políticas Educacionais** aceita trabalhos que tratem de temas relacionados a: políticas educacionais, gestão educacional e escolar, financiamento da educação, financiamento escolar, avaliação educacional, políticas afirmativas e de inclusão, e que cumpram com as seguintes exigências:

1. Artigos inéditos, em português, inglês ou espanhol: A extensão de cada artigo deverá ser de, no máximo, 40.000 caracteres (com espaços), incluindo referências bibliográficas, ilustrações, gráficos, mapas e tabelas. Resumo, na língua do artigo e em inglês, de no máximo 230 (duzentas e trinta) palavras - incluído logo abaixo do(s) nome(s) do(s) autor(es). Até cinco palavras-chave na língua do artigo e em inglês. Texto em Word for Windows obedecendo às seguintes recomendações: letra Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, papel A4, margens de 2,5 cm, paginação no canto inferior direito.
2. Identificação no alto da página incluindo: Título do trabalho (na língua do artigo e em inglês) - em caso de financiamento da pesquisa, a instituição financiadora deverá ser mencionada em nota de rodapé. Nome(s) do(s) autor(es) – titulação máxima (instituição, opcional), instituição à qual se vincula, e.mail (opcional), em nota de rodapé.
3. As notas de rodapé deverão ser utilizadas para esclarecimentos absolutamente necessários. Os autores mencionados no artigo deverão ser citados entre parênteses no corpo do texto, com o ano da publicação da obra e, quando for o caso, com a(s) página(s) citada(s). Ex.: (CALKINS, 1950, p.161).
4. As referências bibliográficas deverão seguir as normas da ABNT.
5. As resenhas poderão ter, no máximo, 5 (cinco) páginas e o título será a referência bibliográfica completa da obra resenhada. Ex.: FARENZENA, N. A política de Financiamento da Educação Básica: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006. Palavras-chave e resumo não são necessários.
6. As traduções deverão vir acompanhadas de autorização do autor e do original do texto.
7. Os textos devem ser enviados por meio do portal SER/OJS ([www.ser.ufpr.br/jpe](http://www.ser.ufpr.br/jpe)). Deve acompanhar uma carta ou mensagem ao editor do Jornal de Políticas Educacionais autorizando sua publicação, com endereço completo do(s) autor(es) para correspondência.
8. Os textos recebidos serão encaminhados a 2 (dois) pareceristas ad hoc. Caso ocorram pareceres divergentes serão enviados para um terceiro consultor.
9. Somente serão apreciados os textos que obedecerem aos itens de 1 a 8 das normas estabelecidas para publicação.
10. **Jornal de Políticas Educacionais** reserva-se o direito, se achar conveniente, de não publicar trabalho(s) de mesmo(s) autor(es) em intervalos menores que 2 (duas) edições, salvo em números especiais.
11. A aceitação da matéria para a publicação implica a transferência de direitos autorais para o periódico. Assegura-se ao **Jornal de Políticas Educacionais** o direito à divulgação da informação e os direitos editoriais, na forma da Lei.
12. Endereço para correspondência: **Jornal de Políticas Educacionais**, Universidade Federal do Paraná - Núcleo de Política, Gestão e Financiamento da Educação – NuPE/UFPR, Rua General Carneiro, 460, 4º andar, sala 407-C, CEP 80.060-150 – Curitiba – PR – Brasil. E-mail: [jpe@ufpr.br](mailto:jpe@ufpr.br)